

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

RÉPARATION DES DÉGATS

AUTRES QUE LES DOMMAGES DE GUERRE
CAUSÉS AUX PERSONNES ET AUX PROPRIÉTÉS PRIVÉES

PAR LES

TROUPES FRANÇAISES EN CAMPAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

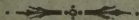
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le mercredi 28 janvier 1920, à 2 heures

PAR

L. DUCROS

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur
Suffragants { MM. HUGUENEY, Prof^r chargé de cours
ROLLAND, Professeur



PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

RÉPARATION DES DÉGATS

AUTRES QUE LES DOMMAGES DE GUERRE
CAUSÉS AUX PERSONNES ET AUX PROPRIÉTÉS PRIVÉES

PAR LES

TROUPES FRANÇAISES EN CAMPAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le mercredi 28 janvier 1920, à 2 heures

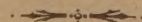


PAR

L. DUCROS

Président : M. BERTHÉLEMY, Professeur

Suffragants { *MM. HUGUENY, Prof^r chargé de cours*
ROLLAND, Professeur



PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

—
1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DE LA RÉPARATION DES DÉGATS

AUTRES QUE LES DOMMAGES DE GUERRE
CAUSÉS AUX PERSONNES ET AUX PROPRIÉTÉS PRIVÉES

PAR LES
TROUPES FRANÇAISES EN CAMPAGNE

INTRODUCTION

DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ARMÉES
FRANÇAISES EN CAMPAGNE

GÉNÉRALITÉS

L'importance et la diversité des armées mises sur pied, l'ampleur des opérations, les engins que les nécessités de la lutte ont créés devaient et ont, en effet, causé les dégâts les plus nombreux et les plus considérables que l'histoire des guerres a connus.

Les plus importants d'entre eux se rencontrent sur les lieux mêmes de la lutte prolongée et agrandie tant par l'artillerie à longue portée que par le bombardement par l'aviation. Ce sont les dommages de guerre dont le principe de la réparation est consacré par la

loides Finances du 26 décembre 1914 (1) et la réglementation prévue par la loi en préparation devant les chambres.

Toutefois, il ne rentre pas dans nos vues de traiter de la réparation de ces dommages. Mais en dehors de la lutte proprement dite, parfois à proximité d'elle, mais parfois aussi à des distances très grandes, des armées considérables ont besoin de se réunir, de se préparer au combat. Trouverons-nous alors place pour des dommages ? — Oui — Et ce sont précisément ceux-là que nous nous proposons d'étudier.

Prenons, par hypothèse, une armée arrivant dans un de nos beaux villages proche du front. Il faudra pourvoir au logement des hommes et des chevaux, chercher un emplacement pour le matériel, en mettre une partie à l'abri.

Que se passera-t-il ? Une partie infinitésimale des hommes trouvera asile chez l'habitant, partagera sa demeure. Une autre partie, moins heureuse, se répandra dans les granges, remises ou écuries, envahira les hangars. Mais le gros de la troupe, moins heureuse encore, n'aura pour tout abri que la traditionnelle tente dressée hâtivement en rase campagne : Suivant le cas il y aura donc : logement, cantonnement ou bivouac.

1. Article 12. § 1 : Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre.

Laissera-t-on les chevaux errer au hasard ? Pas le moins du monde. Les uns s'entasseront dans les écuries, d'autres bénéficieront d'un abri de fortune, la plupart contempleront mélancoliquement le pied d'arbre ou la haie qui les retiennent et qu'ils ne tarderont pas à ronger.

Reste le matériel : voitures, caissons, canons. Il sera rangé, tantôt sur la place publique, tantôt dans le pré voisin et tantôt dans le champ le plus proche. Avec lui, il y aura rarement logement. Par contre, il y aura fréquemment cantonnement.

Et puis, il faut songer à développer les forces combattives du troupier. D'où nécessité d'établir des champs de manœuvre, d'exercice, de tir, d'aviation de tanks, etc., etc.

Que de sources de dégâts dans tout cela ! Ici une croisée perd ses vitres, une porte ses poignées ou ses panneaux, un appartement ses parquets, là une cour est dégradée par le piétinement des chevaux, une haie rongée par les mêmes ; ailleurs la récolte est foulée, le terrain défoncé ; plus loin, le villageois a vu son poulailier améliorer l'ordinaire du soldat, son bois ou son charbon alimenter le feu des popotes !

Ces dégâts doivent-ils être réparés ! Par qui le seront-ils ? De quelle manière et par quelle procédure ? voilà ce que nous nous proposons d'étudier.

PREMIÈRE SECTION

LES DÉGATS CAUSÉS PAR LA TROUPE DOIVENT-ILS ÊTRE RÉPARÉS ? PAR QUI LE SERONT-ILS ?

Dans l'esprit même des moins prévenus, la guerre doit entraîner des dégâts. Elle en entraîne en effet. Leur importance a pu varier suivant la durée de la lutte, son étendue, la manière plus ou moins humaine suivant laquelle elle a été conduite, toujours elle a laissé derrière elle sinon le désert du moins des ruines.

Seule une chose a varié à l'avantage de la civilisation : la manière dont ces dégâts ont été réparés.

Dans l'antiquité et même dans le moyen âge nous ne trouvons aucune trace de réparation des dommages que pouvaient causer les troupes. Aussi Siméon Lucenous dit-il, dans son *Histoire de Duguesclin*, que nos paysans fuyaient sur le passage d'une armée, même française, comme à l'approche de la peste.

Avec Charles VII commence une longue suite de règlements qui est allée se développant jusqu'à nous. Mais ces règlements visaient bien plutôt les réquisitions que les dégâts proprement dits. Aussi ne sera-ce que dans la législation de nos jours que nous

trouverons la réparation de ces dommages élevée à la hauteur d'un droit au profit de la victime (1).

Le point de départ de cette dernière législation semble résulter de la nécessité dans laquelle notre pays s'est trouvé, pour maintenir ses armées à la hauteur des armées voisines, de créer les grandes manœuvres et par suite de prévoir la réparation des dégâts que ces exercices pouvaient entraîner. C'est d'ailleurs dans cet esprit que s'exprime l'article 28 de la loi du 24 juillet 1873. « L'instruction progressive
« et régulière des troupes de toutes armes se ter-
« mine chaque année par des marches, manœuvres
« et opérations d'ensemble. Jusqu'à la promulgation
« d'une loi spéciale sur la matière, un règlement d'ad-
« ministration publique déterminera les conditions
« suivant lesquelles s'effectuera l'évaluation des
« dommages causés aux propriétés privées, ainsi
« que le paiement des indemnités dues aux proprié-
« taires. »

Le même principe se trouve développé dans les articles 22 et 23 du règlement de 1792 et dans le règlement du 20 juillet 1824 :

« Les troupes seront responsables des dégâts et
« dommages qu'elles auraient faits dans leurs loge-
« ments ; en conséquence, lors de leur départ, elles

1. Loi du 3 juillet 1877 et article 12 de la loi des Finances du 26 décembre 1914.

« seront tenues de faire réparer, à leur dépens, ou de
« payer les dégradations faites à leurs logements
« et aux fournitures », dit l'article 22 du règlement
de 1792.

L'article 23 du même règlement de 1792 ajoute :
« Les habitants qui auront à se plaindre de quelques
« dommages ou dégâts occasionnés par les troupes
« devront faire leurs réclamations avant leur dé-
part. »

Enfin le règlement du 20 juillet 1824 dit : « Les
« militaires logés chez l'habitant sont responsables
« des dommages et des dégradations qu'ils auraient
« occasionnés dans leurs logements..... »

La loi de 1857 se borna dans son article (14) à
reproduire l'article 10 de la loi de 1791, à savoir :
« Les troupes seront responsables des dégâts et dom-
« mages occasionnés par elles dans leurs logements
« et cantonnements. »

Ce dernier texte renferme une lacune. Pourquoi
ne pas avoir posé carrément le principe de la respon-
sabilité de l'Etat en pareille matière ? car en somme,
que peut bien signifier cette responsabilité de la
troupe et sur quoi peut-elle bien reposer ? La
troupe n'est pas, que nous sachions, une personne
morale capable d'acquiescer, de posséder, et par suite
capable d'offrir une garantie et le régiment pas davan-
tage. Dès lors si l'on s'en tient au texte que restera-
t-il à la victime d'un dommage en dehors de la con-

solution d'avoir l'article 14 de la loi de 1877 pour réparation de tout dommage ?

Sans doute, dans la pratique, la responsabilité de la troupe implique la responsabilité de l'Etat ; mais n'empêche que certains ~~errements~~ se sont produits au début de la présente campagne. Ainsi il nous a été donné de constater que certaines unités combattantes, se basant probablement sur la lettre du texte, ont réglé elles-mêmes les dégâts qu'elles avaient pu commettre.

Comment cela ? avec quels fonds ? nous sommes encore à nous le demander, car le régiment ne possède pas et ne doit pas posséder de fonds pour payer les dégâts dont il peut être l'auteur.

Aussi ne peut-on que féliciter le législateur du 20 juillet 1918 qui, remaniant la procédure des dégâts qui nous occupent, a expressément posé le principe, dans son texte, devenu le nouvel article 14 de la loi de 1877, que l'Etat est responsable des dégâts ou des dommages que les troupes peuvent causer dans leurs logements et cantonnements.

Que penser de cette responsabilité de l'Etat ?

Certains sont hostiles à cette responsabilité et ils en donnent quatre raisons :

1° Ces dégâts, disent-ils, ne devraient donner lieu à aucune réparation en raison même de leur peu d'importance ou tout au moins ne devraient-ils

donner lieu à réparation qu'à partir d'une certaine importance ;

2° Et, ajoutent-ils, ces dégâts sont le résultat d'un cas de force majeure et partant doivent être supportés tant par l'habitant que par la région, comme serait supportée la grêle ou l'inondation ;

3° Au surplus, d'après les mêmes, il n'est pas certain qu'il y ait vraiment préjudice pour le réclamant en raison de ce que le séjour des troupes est suivi d'un afflux considérable d'argent qui se dépense dans la région susceptible de se plaindre de quelques dégâts, à tel point, que pour beaucoup le séjour de la troupe dans une région déterminée est considéré comme une bonne aubaine ;

4° Enfin, concluent-ils, si ces dommages sont aussi considérables que d aucuns le prétendent, leur réparation intégrale entraînera pour le pays tout entier une dette considérable dont les générations futures auront à supporter le poids.

Il y a du vrai dans ces critiques, mais beaucoup plus d'erreur cependant que de vérité.

Sans doute, il y a des dégâts minimes. Ainsi nous avons souvenance d'avoir instruit une affaire de dégâts en cantonnement dans laquelle le plaignant réclamait cinquante centimes. Mais à côté de cette réclamation minime et de beaucoup d'autres aussi peu importantes, combien s'en trouve-t-il dont le montant est respectable ?

Pour notre part nous avons instruit deux affaires qui frisaient cinquante mille francs. Aussi, ne voyons-nous guère un défenseur de la non réparation subir pareils dégâts, avec résignation, en raison de leur peu d'importance.

Il est certain aussi que le règlement des dégâts importants serait plus rapide si l'on ne prenait en considération que les dégâts d'une certaine importance, ceux par exemple dépassant un minimum à fixer.

Mais quel chiffre arrêter pour que la réclamation soit admise ? Le Législateur ne pourra fixer le minimum requis pour la recevabilité d'une réclamation qu'en ayant recours à l'arbitraire, car pourquoi un franc par exemple au lieu de cinq ou encore cent francs au lieu de cent sous. Or, rien n'est plus funeste pour un législateur que la pente de l'arbitraire.

Cet arbitraire lui-même admis, qu'engendrera-t-il ? L'injustice et le chantage.

L'injustice, car le miséreux qui n'aura souffert que peu parce que la fortune ne l'a point favorisé de ses largesses, n'aura droit à aucune indemnité pour des dégâts dont il peut avoir beaucoup à souffrir, alors que le grand possesseur d'immeubles touchera la grosse somme parce qu'il a la bonne fortune d'émarger amplement sur les rôles des contributions foncières, bien que ses revenus lui permettent de se

passer, sans en souffrir, de toute indemnité pour les dégâts dont il a pu être la victime.

Du même arbitraire naîtrait encore le chantage. Le plaignant sachant que sa demande ne sera admise que si elle atteint le minimum de recevabilité fixé par la loi, aura tendance à exagérer et exagérera certainement ses prétentions. Résultat : On tombera de Charybde en Scylla et la réparation de ces dégâts qu'on aura voulu simplifier, se trouvera plus difficile et plus compliquée.

L'argument de la force majeure, très répandu cependant, n'est pas meilleur.

Et de fait, jetons un regard autour de nous. Que se passe-t-il lors d'une catastrophe, qu'il s'agisse des inondations du Midi ou de la crue de la Seine, des tremblements de terre de l'Italie ou des coups de grisou dans nos riches bassins miniers du Nord ? Laisse-t-on les malheureuses victimes sous le fardeau de leurs misères sous prétexte qu'il s'agit d'un cas de force majeure ?

Pas le moins du monde. Leurs malheurs ne sont pas plutôt connus qu'une vraie pléiade de bienfaiteurs surgit spontanément. Sans parler de la nation victime qui recourt à de larges indemnités, nous voyons les nations voisines tantôt envoyer des sauveteurs comme le fait se produisit à Courrières et tantôt envoyer des subsides. Les individus ne font pas moins que les nations et rivalisent souvent de

dévouement pour venir en aide aux sinistrés.

Il suffit pour s'en convaincre de relire les émouvants comptes rendus des sinistres et de parcourir les listes de souscription lancées en faveur des victimes. Pourquoi en est-il ainsi ?

Parce que la théorie de la force majeure est une théorie archaïque qui tend à disparaître comme égoïste et injuste pour faire place à celle de la solidarité humaine qui veut qu'un préjudice partagé par une multitude est plus facilement supportable que s'il devait peser sur un petit nombre de victimes. Et pourquoi en serait-il autrement lorsqu'il s'agit de dégâts causés par les troupes, alors surtout que celles-ci barrent le passage de l'envahisseur.

On ne saurait nier que de nombreux réclamants ont réalisé, du fait du passage des troupes dans leurs localités, des bénéfices dix fois, cent fois supérieurs aux dégâts dont ils ont souffert et que d'autres, sans éprouver aucun préjudice, ont réalisé des bénéfices plus considérables encore. Est-ce une raison pour refuser d'indemniser les victimes des dégâts causés par la troupe ? Nous ne le pensons point. Et, en effet, si une petite minorité a pu réaliser certains bénéfices du fait de la troupe, combien de petits rentiers et de modestes employés ont supporté avec un patriotisme admirable, la gêne que ne manque pas de créer une troupe nombreuse stationnée dans une petite localité sans en retirer aucun bénéfice. Et

alors, doit-on priver ceux-ci d'une juste réparation parce que ceux-là ont réalisé des bénéfices ? Nous ne le pensons pas.

Reste l'argument de charge lourde pour l'Etat et les générations futures en cas de dégâts considérables. Cet argument ne saurait tenir. N'est-ce pas d'ailleurs pour les générations à venir que tant de héros inconnus ont donné leur sang ? N'est-ce pas pour éviter à ces générations futures de connaître les horreurs de la guerre que sont morts, par centaines de mille, nos braves soldats ? De plus, si ces charges doivent être lourdes pour l'Etat, c'est-à-dire pour l'ensemble de la nation, n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'elles soient insupportables pour un nombre restreint de victimes ? Et si l'Etat ne peut assumer la réparation de ces dommages n'y a-t-il pas lieu de craindre de voir des régions entières tomber en faillite ?

A notre point de vue la question est tout autre et doit être envisagée à un autre point de vue, au point de vue justice.

En droit civil, quand quelqu'un a souffert d'un préjudice quelconque du fait d'autrui, l'auteur du dommage causé échappera-t-il à l'obligation de réparer soit parce que la victime est riche et le dommage petit, soit encore parce qu'elle fait un négoce rémunérateur, soit enfin parce que la réparation ruinerait l'auteur du quasi-délit ? Non, certes.

L'article 1382 du Code civil est formel : « Tout
« fait quelconque de l'homme qui cause un dommage
« oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le
« réparer. »

On nous objectera que les dégâts de troupe ne relèvent pas du droit civil, et c'est vrai. Mais ce qu'on fera difficilement ce sera de justifier comment il se ferait qu'il fût juste qu'ayant souffert d'un préjudice du fait de son voisin, Primus soit indemnisé pour la totalité du préjudice causé, alors qu'il serait injuste que Secundus ayant, lui aussi, éprouvé un dommage du fait de la troupe, eût droit à réparation complète.

La raison, pourrait-on dire, c'est que dans le second cas l'auteur du dommage est généralement inconnu. Cette raison ne peut porter pas plus que ne porte devant la loi du 9 avril 1898 l'irresponsabilité du patron dans l'atelier duquel s'est produit un accident. Et de même que cette dernière loi sur les accidents crée une présomption à l'encontre du patron, de même il y a lieu d'admettre la présomption de la responsabilité de l'Etat en matière de dégâts causés par ses armées.

Aussi, ne peut-on que louer le Législateur d'avoir dans son article 14 de la loi du 3 juillet 1877 posé en principe que l'Etat est responsable des dégâts causés par les troupes dans leurs logements et cantonnements.

SECTION II

LES COMMISSIONS D'ÉVALUATION

GÉNÉRALITÉS

L'organe essentiel, le rouage vital, le pivot pour-rait-on dire de la réparation des dommages qui nous occupent est l'institution des commissions départe-mentales, spéciales et centrales d'évaluation, dont le rôle à première vue prépondérant, est malheureuse-ment amoindri par les pouvoirs tant des intendants militaires que du ministre.

Fréquemment, dans le cours de cette étude, nous aurons occasion de nous référer à ces commissions. C'est pourquoi avant que d'entrer dans le fond de notre sujet, nous avons cru bon de faire connaître et leur raison d'être et leur composition.

Leur but : Assurer aux intérêts privés toute garan-tie possible de justice et d'intégrale réparation, témoin ce passage du rapport de M. le baron Reille sur la loi de 1877 : « On a reconnu, en droit, disait-il, que les citoyens devaient être dédommagés de « la perte qui leur avait été occasionnée. Mais, dans « la pratique, l'état de la législation ne répondait pas « au principe admis.

« C'est à cet état de choses si fâcheuses que la loi « proposée (3 juillet 1877) a eu surtout pour but

« de porter remède. Le principe de l'indemnité n'est
« rien si l'on n'en arrive, dans l'exécution, à la rendre
« prompte et équitable et à garantir ainsi les popu-
« lations de toute perte provenant de l'appel fait à
« leur patriotisme pour les besoins de l'armée. »

Et pour bien marquer que son but était de sauvegarder les droits des intéressés par une juste évaluation, le même Législateur de 1877 a déclaré expressément que l'élément civil serait toujours prédominant dans les commissions d'évaluation.

A-t-il eu raison ? Oui, certainement, car si nous nous applaudissons de ce que le Législateur de 1841 nous a légué le jury d'expropriation pour cause d'utilité publique, nous avons bien plus de raisons de nous féliciter de l'initiative qu'ont eue les auteurs de la grande loi, sur les [réquisitions de nous donner la prédominance de l'élément civil dans les commissions d'évaluation. Et, en effet, que craignait le premier ? La puissance publique. Qu'ont redouté les seconds ? La puissance militaire. Or si celle-ci jouit de toute notre admiration pour l'effort héroïque de ses combats et pour la victoire éclatante qui les ont couronnés, elle ne nous offre, par contre, aucune garantie sérieuse pour procéder à une évaluation équitable des dommages par elle causés. Au surplus, le soldat, même revenu à l'arrière, conserve des visions de dévastations telles, que les mille dégradations inhérentes au logement et au cantonnement lui pa-

raissent vétille et quantité négligeable. De là, mauvaise humeur de sa part en cas de réclamation même justifiée et ces réponses typiques que nous révèlent certains procès verbaux. « Vous devriez vous estimer heureux de n'être pas restés avec les boches. » « Si vous étiez plus près du front que diriez-vous ? » « Si vous aviez dû loger l'envahisseur, vous ne lui auriez rien réclamé. »

Si excusables que soient ces assertions, il n'en est pas moins vrai qu'elles ne dénotent pas un grand fond de justice et qu'elles laissent place à la partialité. La prédominance de l'élément civil qui lui-même a souffert des mêmes déprédations jouera donc le rôle d'élément temporisateur, inspirera confiance aux victimes et apportera aux diverses commissions d'évaluation les bases sûres d'une bonne et équitable réparation.

§ 1. — La Commission départementale d'Évaluation

La Commission départementale, type de toutes les commissions d'évaluation, est la seule qui ait été bien organisée par la Législation de 1877. Présentée par le Législateur comme moyen accélérateur du règlement des réquisitions, elle est surtout une garantie de la propriété privée.

Sa composition varie suivant l'importance présumée des réquisitions opérées dans chaque département. Aussi, la trouvons-nous tantôt avec trois membres, tantôt avec cinq et tantôt avec sept.

L'élément civil y est toujours prédominant avec deux membres dans les commissions de trois personnes, de trois dans celles de cinq membres et de quatre dans celles de sept membres. L'élément militaire comprend nécessairement l'Intendant ou son représentant, et s'il est besoin un ou plusieurs officiers pris de préférence dans le génie, en raison de ce que les officiers de cette arme sont ingénieurs de l'Etat et partant tout désignés, par suite de leurs connaissances, pour remplir cette fonction. Enfin ces commissions peuvent s'adjoindre avec voix consultative, des personnes qualifiées pour l'estimation des dommages et désigner des experts.

Membres civils et militaires sont nommés par le ministre de la Guerre qui peut déléguer et délègue, en fait, presque toujours le droit de nomination au général commandant la région.

Les membres civils sont nommés sur présentation du préfet parmi les conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, propriétaires, industriels ou négociants et de préférence parmi les membres du Comité départemental du ravitaillement (1).

1. La circulaire du 29 juin 1917 exprime le désir que le Directeur
L. Ducros

Le président et le secrétaire sont choisis soit parmi les membres civils soit parmi les membres militaires et nommés par le décret ou la décision qui crée la Commission.

Quel quorum sera nécessaire pour délibérer ? Le décret du 2 août 1877 a pris soin de nous le dire. La commission ne peut délibérer, dit l'article 47 de ce décret, que s'il y a au moins trois membres présents dans les commissions composées de trois ou cinq membres et cinq dans celles qui sont composées de sept personnes.

Ce quorum n'est pas à l'abri de toute critique, car son fonctionnement peut assurer la prédominance à l'élément militaire alors que le Législateur entendait bien cependant assurer cette prédominance à l'élément civil.

Il en sera ainsi notamment, toutes les fois que deux membres militaires et un membre civil seront appelés à délibérer dans les commissions de cinq membres et toutes les fois encore que trois membres militaires auront à délibérer avec deux membres civils dans les commissions composées de sept personnes.

Leurs délibérations seront-elles alors conformes à l'esprit de la loi ? Elles seront en tous cas en

teur départemental du Service agricole fasse toujours partie de la Commission départementale d'évaluation, soit à titre de membre civil, soit à titre d'assistant avec voix consultative.

harmonie avec les exigences du quorum. Aussi, faudra-il conclure, que les décisions prises par une commission où l'élément militaire domine le quorum étant observé, seront régulières si les membres civils ont tous été nommés et convoqués. Sans doute la négligence des membres civils ne doit pas entraver les opérations de la Commission, mais le Législateur aurait fort bien pu concevoir un quorum dans lequel la prédominance de l'élément civil aurait été sauvegardée.

Cette Commission, qui a fonctionné jusqu'au 2 avril 1916, recélait en outre un grave défaut que nous a révélé la présente guerre et dont cependant on ne saurait rendre responsable le Législateur de 1877. Celui-ci, en effet, s'était proposé de remédier au défaut d'organisation qu'avaient révélé les guerres antérieures. Mais qu'étaient les besoins de ces dernières en comparaison de ceux de nos jours. Peu de chose. Et si les prévisions de la plupart de nos contemporains, sur la durée d'une guerre future s'étaient réalisées, la Commission départementale d'évaluation aurait rempli son rôle sans heurt. Mais par suite de la longueur et surtout de l'importance des présentes opérations, les réquisitions ont été si nombreuses et les dégâts si considérables que la plupart de nos commissions départementales d'évaluation ont manqué d'élasticité, partant de moyens d'action. Par suite nombre d'entre elles se sont

trouvées en face de montagnes de dossiers en souffrance.

Le Législateur actuel est venu leur infuser une vigueur nouvelle par le décret du 2 avril 1916.

Les heureuses réformes de ce décret portent sur deux points : l'augmentation du nombre des membres de la Commission et la faculté dans certains cas, pour la Commission, de se constituer en sections.

Trois, six, neuf, douze ou quinze membres; telle est la nouvelle composition des commissions départementales d'évaluation.

Le nombre des membres civils est de deux dans les commissions composées de trois personnes et de trois dans celles de cinq personnes. Il est porté au double du nombre des membres militaires dans les commissions qui seront divisées en sections.

Le quorum nécessaire pour délibérer a été conservé dans les commissions composées de trois ou cinq membres. Quant aux autres elles peuvent valablement délibérer si les deux tiers de leurs membres sont présents à la réunion avec voix prépondérante au Président en cas de partage et si les membres de la Commission se trouvaient en nombre pair.

A remarquer que le quorum prévu pour les délibérations des nouvelles commissions d'évaluation non seulement n'échappe pas aux critiques faites à celui de leurs devanciers, mais en provoque une nouvelle, à savoir : la prépondérance de la voix

du président qui, à elle seule, entraînera l'avis de la Commission alors même que le président fait partie de l'élément militaire.

Toutes les commissions d'évaluation pourront-elles se constituer en sections? Non. Ce privilège est réservé à celles qui ont plus de cinq membres.

Chaque section se compose de deux membres civils et d'un membre militaire. Pour délibérer valablement elle doit comprendre tous ses membres. Si l'un ou plusieurs d'entre eux fait défaut, le président de la Commission peut désigner pour les suppléer d'autres membres de la Commission, civils ou militaires, suivant la qualité des personnes empêchées.

Les sections émettent des avis au nom de la Commission, sur toutes les affaires qui leur sont attribuées et chacune d'elles peut prononcer le renvoi d'une affaire qui lui a été attribuée à la Commission délibérant en réunion plénière.

Les affaires sont réparties entre les sections par le président de la Commission soit d'après la nature des affaires, soit d'après l'ordre de leur enregistrement au secrétariat de la Commission selon qu'il en a été décidé par l'autorité qui nomme la Commission.

Toutefois la Commission sera seule compétente pour toutes les affaires que le président désignera

comme devant être examinées par elle en réunion plénière (1).

La Commission départementale d'évaluation a-t-elle joué le grand rôle qui l'avait fait créer, à savoir : la garantie de la propriété individuelle ? Oui, peut-être, en matière de réquisition. Non, certainement, en matière de dégâts.

Que se passe-t-il en effet dans la pratique ? Les réclamations qui nous occupent arrivent à elle avec des pièces parfois bien sommaires, pour ne pas dire toujours. Dès lors comment apprécier les dégâts dont elle ne se fait pas une idée exacte. Sans doute, il lui reste la ressource de désigner un expert. Mais si elle s'engageait dans cette voie, elle devrait nommer presque autant d'experts qu'elle a d'affaires à connaître. Et puis, quels sont ses pouvoirs de décision : un avis à formuler dont les tarifs étroits de l'intendance feront fi. Alors dans la plupart des cas elle se borne à transmettre les réclamations à l'Intendance, en faisant sien l'avis que le maire a inséré au bas de la réclamation de son administré et l'on arrive ainsi à un résultat diamétralement opposé à celui que s'est proposé le Législateur : laissant la propriété privée à la merci de la juridiction tant de l'Intendant, autorité militaire par excellence, qu'à

1. Elle est aussi seule compétente en matière de réquisition pour l'établissement des tarifs prévus par l'article 48 du décret du 2 août 1877.

celle du Ministre qui décide en toute indépendance du bien ou mal fondé des réclamations, sauf recours devant le juge.

Un moyen bien simple cependant était à la portée du Législateur pour sauvegarder d'une façon absolue les droits des particuliers : Donner à la Commission départementale d'évaluation, sauf recours au juge, le droit de fixer le montant des indemnités dues pour réparation des dommages causés à la propriété privée et ne faire de l'Intendance que l'agent payeur des décisions de la Commission départementale d'évaluation.

§ 2. — Les Commissions spéciales d'Evaluation

Les Commissions spéciales sont ainsi dénommées en raison de ce que leurs attributions sont restreintes à une spécialité d'évaluation : dégâts de terrains, par exemple.

Elles sont prévues au titre XII de la loi du 3 juillet et du décret du 2 août 1877 modifiés par la loi du 23 juillet 1911 et le décret du 2 août 1914, et elles fonctionnent dans les conditions fixées par des instructions ministérielles particulières (1).

1. 5 septembre 1915 ; 27 mars, 9 mai, 22 juin, 20 juillet et 20 novembre 1916.

Nous ne pouvons que féliciter le Législateur de nous avoir donné ces commissions, car cette institution a permis de grouper les compétences et par suite de donner plus de garantie à la propriété privée.

L'unité administrative de ces commissions est le département. Leur nombre est variable suivant la diversité des réquisitions opérées dans le département. Par suite, nous nous bornerons à citer, parmi elles, celles dont nous aurons ultérieurement à nous occuper, à savoir :

1° Commissions d'évaluation des réquisitions de terrain ;

2° Commissions d'évaluation des dégâts de champs de tir et d'exercices d'artillerie ;

3° Commissions d'évaluation de terrains requis pour exercices à jets de grenades ;

4° Commission de réquisition d'hôtels.

Ces commissions sont nommées par arrêtés des généraux commandant les régions qui en désignent aussi le président et le secrétaire.

Elles comprennent des membres militaires et des membres civils en nombre variable ainsi que nous le verrons dans la suite : le Sous-Intendant du département et un officier pris dans la chefferie du génie du ressort de la Commission en font nécessairement partie. Les membres civils sont nommés sur la présentation du préfet et comprennent, obligatoirement,

au moins un représentant de l'industrie intéressée.

Enfin, ces commissions peuvent s'adjoindre, avec voix consultative seulement, tels idoines qu'elles désirent, mais à l'exclusion de tout mandataire des parties.

Le rôle de ces commissions est assez important. Saisies d'une réclamation formulée dans les formes voulues et rentrant dans leur compétence, elles procèdent à son instruction. Pour cela elles se transportent généralement sur les lieux du dégât, procèdent à une expertise, font au ministre un rapport dans lequel elles concluent à l'indemnité qui leur paraît équitable.

Ces commissions, d'une réelle importance en raison des compétences qu'elles groupent, ont rendu de grands services durant la période guerrière qui s'achève. Il est regrettable que les règles de leur compétence ne leur aient pas permis de faire mieux. Combien auraient été beau leur rôle et importants leurs succès, si au lieu d'être limitées à un rapport qui ne lie pas le ministre, elles avaient pu faire des offres aux intéressés, traiter avec eux et transiger (1).

Aussi en disant notre admiration pour elles, nous ne pouvons qu'adresser au Législateur qui les a

1. Pareils pouvoirs sont cependant donnés aux commissions qui en temps de paix règlent les indemnités des dégâts causés par les grandes manœuvres, sauf recours devant les tribunaux judiciaires.

créées les critiques formulées plus haut à l'encontre des commissions départementales d'évaluation, le ministre n'étant pas meilleur juge que l'Intendance.

§ 3. — La Commission Centrale d'évaluation

La Commission centrale d'évaluation ordinairement désignée sous le nom de Commission centrale des réquisitions n'est pas à proprement parler, ainsi d'ailleurs que les commissions spéciales d'évaluation, l'œuvre du Législateur de 1877 qui s'est borné à prévoir leur création pour le cas futur et possible de mobilisation. Toutefois, cette mobilisation future n'a point été attendue et l'instruction ministérielle du 10 mai 1894 prévoyait, pour le temps de paix, sa création et son fonctionnement.

Diverses retouches ont été faites depuis à cette instruction par celles des 13 septembre 1901 et 10 février 1906.

A la veille de la guerre sa composition était la suivante :

1° Un contrôleur général de l'administration de l'armée, président ;

2° Le directeur du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement au ministère des Finances ;

3° Le chef du premier bureau de l'administration

départementale et communale au ministère de l'Intérieur ;

4° Le directeur du commerce et de l'industrie au ministère du Commerce et de l'Industrie ;

5° Le chef du quatrième bureau de la direction de l'agriculture au ministère de l'Agriculture ;

6° Deux membres de la Chambre de commerce de Paris ;

7° Deux fonctionnaires du corps du contrôle de l'administration de l'armée ;

8° Un sous-intendant militaire, à la cinquième direction (Intendance).

Le président choisit le secrétaire parmi les membres militaires de la Commission.

Cette assemblée peut s'adjoindre, à titre de membre consultatif, toute personne qu'elle juge propre à éclairer ses travaux.

Le président et les membres de la Commission sont nommés par le ministre de la Guerre.

Les représentants de la Chambre de commerce de Paris sont désignés par le ministre de la Guerre sur la proposition du président de cette chambre.

En temps de paix cette commission est convoquée lorsque le ministre de la Guerre le juge nécessaire ; en temps de guerre elle doit se réunir sur la convocation du président, le deuxième jour de la mobilisation.

Cette commission dont le fonctionnement a donné

de très heureux résultats a été récemment remaniée par l'instruction ministérielle du 31 octobre 1917. D'après celle-ci, cette commission comprend, sous la présidence d'un contrôleur général de l'administration de l'armée :

1° Des membres civils appartenant à des administrations publiques étrangères à l'armée ;

2° Un agriculteur et deux membres de la Chambre de commerce de Paris ;

3° Des membres appartenant à des services militaires.

Le nombre de ces derniers doit être tel que la majorité appartienne aux membres des deux premières catégories.

Enfin outre les membres ayant voix délibérative la Commission peut comprendre, à titre consultatif, des membres spécialement désignés par le ministre en raison de leur compétence spéciale, et s'adjoindre toute autre personne jugée apte à éclairer ses travaux (1).

1. La composition actuelle de la Commission est la suivante :

1° Un contrôleur général de l'administration de l'armée, président ;

2° Un délégué de chacun des ministres de l'Intérieur, des Finances, des Travaux Publics, du Commerce et de l'Agriculture ;

3° Un inspecteur des Finances ;

4° Un agriculteur ;

5° Deux membres de la Chambre de commerce de Paris ;

6° Un contrôleur de l'Administration de l'Armée, rapporteur ;

7° Un sous-intendant militaire ;

Le président et les membres de la Commission appartenant à l'armée ou aux administrations publiques sont nommés par le ministre de la Guerre, sur la proposition des ministres, sous-secrétaires d'Etat ou directeurs dont relèvent les services auxquels ils appartiennent.

Les membres de la Chambre de commerce de Paris et l'agriculteur sont nommés par le ministre de la Guerre, les premiers, sur la proposition du président de cette Chambre; le dernier, sur la proposition du ministre de l'Agriculture.

Le rôle de la Commission centrale des réquisitions est de servir d'élément régulateur aux commissions spéciales d'évaluation et aux commissions départementales de réquisition.

Elle le remplit de la manière suivante :

1° Par l'examen qu'elle fait des propositions des commissions d'évaluations des dégâts et par les projets qu'elle établit des décisions à prendre dans chaque cas d'espèce par les ministres ou sous-secrétaires d'Etat intéressés relativement à ces dégâts ;

2° En provoquant au besoin les explications de ces commissions et en se faisant communiquer, le cas

8° Un délégué du ministre de l'Armement ;

9° Un délégué du sous-secrétaire d'Etat des Fabrications de guerre ;

10° Un délégué du ministre du Ravitaillement général ;

11° Un délégué du sous-secrétaire d'Etat du Service de santé ;

12° Un sous-intendant militaire du cadre auxiliaire, secrétaire.

échéant, les éléments qui ont servi à la détermination des prix ;

3° En choisissant le mode de tarification uniforme qui devra être mis en pratique pour les divers objets, susceptibles d'être réquisitionnés dans chaque département.

La même instruction du 31 octobre 1917 prévoit encore, à côté de la Commission centrale, la création d'une section de contentieux comprenant :

1° Un membre civil de la Commission centrale, président.

2° Un contrôleur de l'administration de l'armée faisant partie de la Commission ;

3° Un représentant permanent de chacun des services intéressés désigné par le sous-secrétaire d'Etat ou le directeur de ce service ;

4° L'avocat de l'administration de la guerre au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation ;

5° Enfin, toute autre personne apte à éclairer ses travaux.

Toutes les affaires litigieuses et contentieuses sont étudiées par cette Section qui émet des avis et projets de décision. Ceux-ci sont ensuite soumis à l'homologation de la Commission centrale des réquisitions.

PREMIÈRE PARTIE

LES DÉGATS DE LOGEMENT ET DE CANTONNEMENT

CHAPITRE I

DÉFINITION DU LOGEMENT, DU CANTONNEMENT ET DU BIVOUAC

Nous garderons longtemps le souvenir du premier conseil qui nous fut donné, lors de notre arrivée à la Sous-Intendance de B. par un brave homme d'officier remplissant les fonctions de chef de bureau.

« Inspirez-vous bien du B. O. (Bulletin officiel), nous dit-il. Ce petit ouvrage doit être votre fidèle mentor. » Joignant le geste à la parole il nous tint ce conseil sûr (B. O. 70) qui, comme par hasard, se trouva ouvert au chapitre « Logement », celui-là précisément dont nous devions avoir si souvent à nous servir par la suite. Incontinent nous commencâmes notre premier pensum. « Le logement des troupes, en sta-

tion ou en marche, chez l'habitant, est l'installation, faute de casernement spécial, des hommes, des animaux, et du matériel dans les parties des maisons, écuries, remises ou abris des particuliers reconnus, à la suite d'un recensement, comme pouvant être taffectés à cet usage, et fixés en proportion des ressources de chaque particulier ; les conditions d'installation afférentes aux militaires de chaque grade, aux animaux et au matériel, étant d'ailleurs déterminées par les règlements en vigueur.

« Le cantonnement des troupes, en station ou en marche, est l'installation des hommes, des animaux et du matériel dans les maisons, établissements, écuries, bâtiments ou abris de toute nature, appartenant soit aux particuliers, soit aux communes ou aux départements, soit à l'Etat. »

Et notre interlocuteur d'ajouter : « Avez-vous saisi la nuance qui sépare le logement du cantonnement?... » Mais à peine avions-nous répondu affirmativement le plus timidement du monde, que le brave chef de bureau ajoutait : « C'est simple, n'est-ce pas, ici pour bien travailler il suffit de lire le B. O. »

Aujourd'hui, après plusieurs années de pratique, nous devons à la vérité de confesser que nous n'avions pas saisi le moins du monde cette différence, si simple cependant, qui sépare le logement du cantonnement et nous ne sommes pas loin de croire que pas mal de profanes se demanderaient aussi, après

avoir lu l'article 8 de la loi du 3 juillet 1877, quel est le critérium qui permet de distinguer le logement du cantonnement.

Ce critérium, nous ne le chercherons point dans l'article 8 de la loi de 1877, mais bien plutôt dans l'instruction que le ministre de la Guerre adressait aux maires le 15 mars 1882 et reproduite par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 26 décembre 1886.

L'auteur de l'instruction y définit le logement et le cantonnement comme suit :

« Une troupe est logée chez l'habitant quand les officiers sont placés seuls dans des chambres reconnues à l'avance, et quand il est fourni un lit par sous-officier et par deux caporaux et soldats. »

« Une troupe est cantonnée quand elle est simplement abritée, c'est-à-dire, quand l'homme dispose, non plus d'un lit, mais seulement de l'espace couvert nécessaire pour s'étendre et se reposer. »

Pas suite du logement la troupe est donc installée de la même façon qu'elle le serait dans ses bâtiments ordinaires, la caserne, ou tout au moins d'une façon analogue.

Dans le cantonnement, au contraire, on ne s'inquiète que d'abriter le mieux possible hommes et chevaux en utilisant les locaux, quels qu'ils soient, alors même qu'ils ne présenteraient pas, pour le logement, des conditions suffisantes de bien-être.

La distinction entre le logement et le cantonne-

ment repose donc tout entière sur ce que dans le premier mode les troupes doivent être logées dans des conditions réglementaires se traduisant par le lit comme minimum alors que dans le second mode l'abri est la condition essentielle.

Quel est l'intérêt de cette distinction ? Il est nul dans la question qui nous occupe puisque ces dégâts, qu'il s'agisse de logement ou de cantonnement, donnent ouverture à une juste réparation quand ils sont régulièrement constatés (1). C'est d'ailleurs pourquoi nous abandonnerons par la suite cette distinction pour nous en tenir à l'expression de dégâts de logement et de cantonnement.

Les popotes d'officiers et sous-officiers seront-elles considérées comme logement ou cantonnement ?

Nous ne le pensons pas, le Législateur n'ayant en vue dans ces définitions que le couchage de la troupe.

Cette opinion, d'ailleurs confirmée par l'instruction ministérielle du 22 octobre 1915 qui met à la charge des occupants les indemnités d'occupation, sera développée infra quand nous traiterons des dégâts causés dans les popotes.

1. Par contre cette distinction offre un très grand intérêt dans les indemnités allouées à l'habitant. En effet, le logement donne droit, par nuit, à 1 franc par officier et 0 fr. 20 par sous-officier et soldat, alors que le cantonnement ne donne droit qu'à 0 fr 05 par nuit et par homme.

Le bivouac a un certain lien de parenté avec le logement et le cantonnement. Comme ces derniers, il éveille l'idée de logement pris dans un sens très large.

Une instruction du 17 août 1907 le définit « l'installation des hommes, des animaux et du matériel en « plein air, autrement dit dans des endroits non « couverts, tels que champs, prairies, bois, etc. ».

Il s'agit donc ici d'une installation primitive autant que sommaire, de l'installation sous la tente, en rase campagne.

Il se distingue du logement et du cantonnement en ce qu'il n'entraîne pas la cohabitation avec l'habitant (1). Au point de vue qui nous occupe, il y a le plus grand intérêt à ne pas le confondre avec les deux premiers, car les dégâts qu'il occasionne ne sont point considérés comme des dégâts de cantonnements, nous dit l'instruction de 1907, partant ils ne sont pas soumis à la même procédure, sauf dans le cas où le bivouac a lieu dans un terrain clos et attenant à la maison d'habitation ainsi qu'il sera expliqué ci-après.

1. Autre distinction : Logement et Cantonnement donnent droit en dehors de tous dégâts à une indemnité forfaitaire d'occupation de 1 franc ou 0 fr. 20 par jour et par officiers ou par homme. Le bivouac, au contraire, ne donne droit à aucune indemnité forfaitaire. Celle-ci est remplacée par une indemnité d'occupation qui est cumulativement déterminée avec les dégâts possibles.

Cette dualité de procédure a-t-elle sa raison d'être ? Le Législateur l'a pensé, mais il nous est permis de penser le contraire. Nous ne voyons pas, en effet, pourquoi X. qui aura cantonné deux cents hommes dans un champ clos mais attenant à sa demeure sera rapidement indemnisé des dégâts dont il a pu souffrir, alors que son voisin Y dans le champ duquel le même nombre d'hommes aura bivouaqué et causé les mêmes dommages, devra indéfiniment attendre la réparation qui lui est due et se voir opposer une procédure administrative.

CHAPITRE II

LES ÉLÉMENTS DES DÉGÂTS DE LOGEMENT ET CANTONNEMENT

Le Législateur n'a point défini le dégât de logement et de cantonnement. Y-a t-il lieu de s'en étonner ? Nous ne le pensons pas. De cette abstention on peut trouver deux causes. D'une part, il s'agissait d'une novation et il répugne parfois au Législateur de se limiter dans les termes étroits d'une définition dont l'interprétation peut ne point refléter ses intentions. Ensuite le Législateur envisageait bien la réparation des dégâts de logement et de cantonnement, mais il avait surtout en vue les dégâts causés par les troupes en manœuvre, dégâts presque toujours minimes et d'une réparation facile autant que peu onéreuse ; mais il n'avait nullement envisagé les dégâts d'une ampleur égale à ceux dont nous incombe la réparation : la possibilité d'une guerre telle que celle qui vient de se terminer étant restée, pour la plupart des Français, dans le domaine des chimères.

Ces dégâts peuvent être définis : « Toutes dégradations causées, soit par le militaire ou le civil militarisé, isolément ou par groupe, soit par les animaux ou véhicules dont les premiers ont la garde ou la direction, aux immeubles et à leurs dépendances servant de logement et de cantonnement et aux meubles pouvant en dépendre mais non susceptibles de consommation pour la nourriture de l'homme ou des animaux. »

Par suite les éléments constitutifs de ces dégâts paraissent être les suivants :

- a) Existence des dégradations ;
- b) Dégradations aux immeubles et à leurs dépendances servant de logement ou de cantonnement et aux meubles en dépendant non susceptibles de consommation pour la nourriture de l'homme et des animaux.
- c) Imputabilité des dégâts aux militaires ou aux civils militarisés, aux animaux ou aux véhicules dont les premiers ont la garde ou la direction.

§ 1. — Existence des dégradations

L'existence des dégradations est pour l'habitant qui a logé des troupes, la raison d'être de son action, l'intérêt qu'il a à diriger une action contre l'Etat responsable du préjudice dont il a souffert. On ne

pourra donc que lui appliquer la formule bien connue : « pas d'intérêts, pas d'action » partant « pas de dégâts, pas de réclamation pour dégâts de logement et de cantonnement. »

Deux observations cependant peuvent être faites.

En droit commun l'intérêt doit être né et actuel, ce qui permet d'agir non seulement pour un préjudice réalisé, mais aussi pour un préjudice éventuel et futur. Ainsi, Primus porteur d'un acte sous seings privés établissant son droit à l'encontre de Secundus mais craignant qu'un jour ce dernier ne méconnaisse son écriture peut se mettre à l'abri de ce risque en agissant en reconnaissance et subsidiairement en vérification d'écriture.

La notion de cet intérêt né et actuel est beaucoup plus restreinte en notre matière et s'entend uniquement du préjudice réalisé. Par suite, le propriétaire d'un immeuble dans lequel a été commis des dégâts de logement et de cantonnement ne peut faire usage de la loi de 1877 pour la réparation du préjudice dont il a souffert que lorsque son immeuble aura été abandonné par la troupe.

En droit commun encore, lorsque l'intérêt est né et actuel, le titulaire de cet intérêt peut agir quand bon lui semble sauf l'effet de la prescription, et en principe tout au moins établir l'existence de son droit violé par tous les moyens de preuve.

En notre matière, nous trouvons une prescription

excessivement courte : quelques heures seulement, tout au moins sous l'empire de la loi de 1877, et un mode de preuves imposé par le Législateur qui entend que ces dégâts soient non seulement constatés dans un temps très court mais encore par le moyen de procès-verbaux de constat dressés par les autorités qu'il a désignés et qui constituent tout au moins en principe l'unique moyen de preuve en cette matière.

§ 2. — Dégradations aux immeubles et à leurs dépendances servant de logement ou de cantonnement et aux meubles en dépendant non susceptibles de consommation pour la nourriture des hommes et des animaux

Connaissant par le chapitre précédent ce que sont le logement et le cantonnement, il nous sera facile de faire l'étude des dégâts pouvant en résulter.

Rentreront dans ces dégâts toutes les dégradations causées :

1° Aux immeubles servant de logement ou de cantonnement ;

2° Aux immeubles pouvant être considérés comme les dépendances du logement et du cantonnement ;

3° Aux meubles par nature se trouvant dans les

premiers et pouvant être considérés comme immeubles par destination à la condition toutefois qu'ils ne soient pas susceptibles de servir à la nourriture de l'homme ou des animaux.

PREMIÈRE CATÉGORIE

Dégâts aux immeubles servant de logement ou de cantonnement

Seront dégâts de logement et de cantonnement, toutes les détériorations tant intérieures qu'extérieures, causées à ces immeubles : portes défoncées, croisées enlevées, planchers ou parquets brûlés, peinture et tapisserie lacérées, marbres de cheminées brisés, etc., etc., écuries, remises et granges détériorées, cour dégradée, etc., donnant généralement lieu à peu de difficulté.

Durant les multiples expertises auxquelles nous avons été mêlé, une seule difficulté s'est présentée. Une bonne dame ayant cantonné des troupes dans ses greniers haut de trois mètres se plaignait que les soldats avaient défoncé la toiture de son immeuble. Son toit ajouré confirmait ses dires sur la matérialité du fait : mais en l'absence de constat fait en bonne et due forme la commission d'évaluation ne crut pas devoir retenir la réclamation de la plaignante.

En droit elle eut raison car l'absence de constat

régulier fait tomber la présomption en vertu de laquelle les dommages régulièrement constatés dans un immeuble lors du départ de la troupe, sont sensés avoir été commis par celle-ci.

En fait, la chose était possible, la troupe ayant fort bien pu, malgré la hauteur du toit, commettre le dégât dont la plaignante demandait réparation.

De ce souvenir personnel nous concluons que tous les dégâts causés aux immeubles servant de logement et de cantonnement donnent lieu à réparation sous réserve des difficultés possibles de la preuve.

DEUXIÈME CATÉGORIE

Dégâts aux immeubles pouvant être considérés comme les dépendances du logement et du cantonnement.

Cette catégorie soulève un peu plus de difficultés par suite de l'extension donnée aux mots dépendances du logement et du cantonnement que nous avons déjà critiqués dans le chapitre précédent.

« Les cours, jardins ou terrains cultivés attenants aux maisons et clôturés par des murailles, grilles ou haies faisant en quelque sorte partie de l'immeuble par destination, constituent des dépendances du cantonnement et les dégâts qui y sont causés sont des dégâts de cantonnement » dit la circulaire du 9 juin 1916.

Dès lors les dégâts de toute nature causés dans les jardins ou terrains cultivés tels que récoltes et parterres détruits par le piétinement ou le bivouac des hommes ou des animaux ou tels encore que le bouleversement du sol pour l'établissement d'abris contre bombardements par avions ou tels enfin que les bris des grilles, clôtures ou haies seraient des dégâts de cantonnement si ces jardins ou terrains cultivés sont attenant aux maisons et clôturés (1).

Mais les mêmes dégradations ne seraient pas des dégâts de cantonnement si ces jardins et terrains cultivés ne remplissaient point ces deux conditions d'être *clos* et *attenant* aux maisons.

La procédure appliquée serait alors celle des réparations civiles.

Pourquoi refuser ce traitement de faveur aux jardins et terrains cultivés clos mais non attenant aux maisons et les refuser aussi aux mêmes quand ils sont attenant aux maisons mais non clos ?

Il est permis de supposer qu'en édictant cette différence le Législateur a eu en vue la protection du bien du père de famille se traduisant presque toujours dans nos riches régions du Nord par l'habita-

1. Les dégâts causés à ces jardins et terrains clôturés comme d'ailleurs ceux causés à tous autres immeubles servant même de logement et de cantonnement pour mesure préventive de défense ne sont point des dégâts de cantonnement et sont régis par les lois du 10 juillet 1790 et 17 juillet 1899.

tion, le potager et le petit clos à tabac ou à lin, source précieuse de revenus pour la famille.

Si louable que soit l'intention du Législateur, il n'en est pas moins vrai qu'elle peut aboutir à une injustice flagrante.

Par hypothèse, prenons Primus, riche industriel, propriétaire d'un superbe jardin clos et attenant à une magnifique villa. Des dégâts sont commis par la troupe dans sa propriété. Conformément à la circulaire sus visée et sans faveur aucune, il sera rapidement indemnisé de l'intégralité du préjudice qu'il aura éprouvé et c'est justice.

Son voisin Secundus est propriétaire, lui aussi, mais d'une méchante mesure achetée à force d'économies. Faute d'argent, il n'a pu clôturer le petit jardin attenant à sa modeste demeure. Les troupes arrivent, cantonnent dans son home et causent des dégâts dans son jardin. Sans doute il sera indemnisé des dégradations dont il a pu souffrir, mais quand ? Lorsque dame la réparation civile pourra s'occuper de lui.

Est-ce égalité ? est-ce justice ?

Nous aurions applaudi de tout cœur, si le Législateur avait entendu réserver la procédure privilégiée des dégâts de cantonnement aux jardins et aux terrains à usage de jardins attenant aux maisons ; mais nous ne pouvons que le blâmer d'avoir admis

la distinction qu'il préconise et que d'ailleurs nous avons dû appliquer bien à contre cœur du reste.

TROISIÈME CATÉGORIE

Dégâts aux meubles par nature pouvant être considérés comme immeubles par destination et non susceptibles de servir à la nourriture de l'homme et des animaux.

Nous arrivons avec cette catégorie, au fait des difficultés tant en raison de ce que les biens qui vont nous occuper peuvent donner lieu à application de l'article 2779 du Code civil qu'en raison de la difficulté que l'on rencontre parfois à distinguer le dégât de la réquisition, ce qui oblige de voir chaque cas dans son espèce et de tenir largement compte des situations de fait que chacun d'eux révèle.

Les dégradations des immeubles par destination telles que glaces scellées aux murs, conduites d'eau ou d'éclairage constituent sans aucun contredit des dégâts de cantonnement.

Il en est de même des détériorations de meubles meublants : chaises, tables, salles à manger ou à coucher dont la réparation aura lieu par la même procédure.

La même solution est encore admise pour le matériel agricole. Mais une distinction s'impose en ce qui concerne le matériel d'une exploitation indus-

trielle, d'un atelier de forge et charronnage par exemple.

S'agit-il d'une simple prise de possession tant en l'absence qu'en la présence du propriétaire, les dégâts pouvant être commis seront traités comme des dégâts de cantonnement. Par suite le propriétaire se verra indemnisé des dégâts causés à son outillage, du prix des marchandises employées à la fabrication et de la valeur locative de son atelier par la procédure des dégâts de cantonnement.

S'agit-il, au contraire, d'une réquisition en règle de l'atelier précédée de la délivrance d'un ordre de réquisition et d'un inventaire minutieux, tant du matériel que des marchandises, les dégâts dont pourrait avoir à se plaindre le propriétaire étant réquisitionné, cesseront d'être des dégâts de cantonnement et seront régis par la circulaire du 12 juillet 1916 comme en matière de réquisition d'établissements industriels.

Cette différence de traitement peut s'expliquer. Dans le premier cas on se trouve en présence d'une occupation de fait, d'un cantonnement dans les dépendances d'un immeuble servant de cantonnement. Dans le second cas on se place en pleine réquisition et en réquisition régie par un texte spécial (1), créant une procédure spéciale pour les réquisitions des établissements industriels.

1. Circulaire du 12 juillet 1916.

La faveur relevée plus haut en ce qui concerne les dégâts causés aux jardins clos et attenant aux maisons, trouvera également place en ce qui concerne les dégâts causés aux objets placés dans ces jardins et terrains cultivés protégés d'une façon toute spéciale par le Législateur. Et si ces objets : arbres, plantations, pompes, bancs, treillages, etc. ont souffert de dégâts causés par la troupe, leur propriétaire sera promptement et intégralement indemnisé du préjudice dont il a souffert, par la procédure privilégiée des dégâts de cantonnement.

Remarquons toutefois, que si le Législateur a entendu par cette disposition, créer un vrai régime de faveur, il n'a réussi que partiellement.

En effet, les dégâts causés aux objets par lui indiqués sont des dégâts de cantonnement toutes les fois que ces objets se trouvent dans une dépendance quelconque du logement ou du cantonnement. Il n'est fait exception à ce principe que lorsqu'il s'agit de plantations et d'arbres.

Ceux-ci sont ils dans un jardin clos et attenant à une maison, il y aura dégâts de cantonnement s'ils ont souffert de quelque dégradation ou ont disparu. Mais la même solution ne saurait être admise si ces plantations ou arbres ne se trouvaient réunir ces deux conditions d'être dans un jardin ou terrain cultivé clos et attenant à une maison. Dans ce cas on pourrait y voir une réparation civile s'il y avait

dégâts ; vol ou même réquisition de fait s'il y avait disparition, sauf bien entendu les difficultés de la preuve.

Enfin seront dégâts de cantonnement la disparition des matériaux, récoltes et denrées quelconques si pour ces deux dernières catégories il n'y a pas consommation pour la nourriture de l'homme et des animaux.

Par suite l'emploi de briques, pierres, chaux ou ciment sera considéré comme dégâts de cantonnement ainsi que la dégradation de la paille ayant servi au couchage des hommes, alors que la disparition de vin ou cidre, grains ou fourrages ne sera pas rangée parmi les dégâts de cantonnement mais bien plutôt réglée, s'il y a lieu au titre des réquisitions.

De prime abord on est frappé de cette solution bien compréhensible cependant. Ce qu'a voulu le Législateur, c'est éviter de favoriser la rapine.

Pour cela il a constitué comme gardien de ses biens consommables, le propriétaire lui-même.

Ce dernier sachant qu'il ne sera pas indemnisé pour l'enlèvement de ces biens fera bonne garde; alors que s'il savait pouvoir toucher la grosse somme, il ne se ferait pas faute de fermer les yeux, voire même de s'offrir la satisfaction de jouer au patriote généreux dans le secret espoir de réclamer ensuite et de se faire payer comme disparues, les matières

consommables qui lui auraient acquis la réputation d'être bon pour le soldat.

On pourrait être tenté de se demander quels caractères devront remplir toutes ces dégradations pour bénéficier du traitement des dégâts de cantonnement. En cette matière le Législateur s'est montré très large, admettant toutes ces dégradations comme dégâts de cantonnement, soit qu'il y ait eu maladresse, négligence ou inadvertance des occupants, soit qu'il y ait eu par eux emploi pour la satisfaction de leurs besoins ou pour leur commodité.

Aux développements qui précèdent se rattachent étroitement deux questions fort intéressantes d'ailleurs : celles des dégâts de logement et de cantonnement sur la ligne de feu et celle des vols et pillages faits par la troupe. L'une et l'autre seront traitées *infra* sous deux appendices.

§ 3. — Imputabilité aux militaires et aux civils militarisés ; aux animaux ou véhicules dont les premiers ont la garde ou la direction.

Une des causes qui retardent et de beaucoup le règlement des réclamations pour dégâts de cantonnement est l'obligation imposée au plaignant de faire connaître l'unité qui a pu lui causer préjudice et par suite l'obligation pour l'Intendance de vérifier si

l'unité indiquée par le réclamant est bien celle qui a causé les dégâts dont le plaignant demande réparation.

Chose curieuse et qui suprend de prime abord, c'est que presque jamais, le plaignant, qui a cependant vécu au milieu des soldats, partagé sa vie et quelquefois ses périls, ne peut, quelques mois après le départ des troupes, indiquer l'unité qui a pu lui causer les dégâts dont il a à se plaindre. Résultat : Perte de temps pour l'Intendance qui recherche un régiment de hussards comme auteur responsable des dégâts alors que ceux-ci sont imputables aux dragons ou aux cuirassiers.

Cette recherche de l'unité responsable a joué un très grand rôle au début de la guerre. Et nous nous rappelons fort bien avoir conclu au rejet de plusieurs demandes d'indemnités de dégâts de cantonnement par ce seul fait que le réclamant ne pouvait fournir aucune indication précise sur l'unité auteur des dégâts objet de la réclamation.

Toutefois la pratique est arrivée à se montrer plus conciliante et à considérer les divers dégâts causés dans un immeuble déterminé, par diverses troupes qui s'y étaient succédé sans interruption ou à intervalles très rapprochés, comme un tout, dont la réparation était imputée au dernier occupant. Au reste, cette manière de faire a, par la suite, été confirmée par la circulaire du 24 avril 1917.

Ce principe de l'imputabilité qu'a laissé subsister cette circulaire est juste, nécessaire même, pour ne pas exposer la conscience publique à se fausser, en permettant au particulier qui a logé des troupes dans de minables immeubles de s'offrir aux frais du contribuable une demeure plus confortable.

Qu'entend-on par troupes aux termes de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 (1). Il faut prendre ce mot dans son sens le plus large et y faire comprendre :

- 1° Le militaire ou le civil militarisé, seul ou par groupes ;
- 2° Les animaux et véhicules dirigés ou conduits par les premiers.

a) *Militaire ou Civil militarisé*

Que l'Etat soit responsable des dégâts causés par ses troupes, cela paraît équitable. Mais pourquoi y ajouter la responsabilité des dégâts causés par le civil militarisé ?

En raison même de l'ampleur de la présente lutte pour le succès de laquelle l'Etat a dû mettre en œuvre toutes les forces de la nation et accepter

1. Modifié par la loi du 20 juillet 1918 et ainsi conçu : « L'Etat « est responsable des dégâts ou dommages occasionnés par des « troupes dans leur logement et cantonnement... »

le concours de la main-d'œuvre étrangère, sous une forme mi-civile, mi-militaire. C'est ainsi que nous avons vu :

1^o Des terrassiers employés à plusieurs reprises pour fortifier la capitale ;

2^o Des troupes étrangères ou coloniales, italiens et asiatiques notamment, exécuter les travaux de défense les plus variés.

3^o Des hommes de dix-huit à quarante-huit ans dirigés, à l'approche de l'ennemi, de bourgade en bourgade jusqu'à tel ou tel dépôt.

Et bien ces multitudes pouvaient causer des dégâts dans leurs cantonnements et l'on ne pouvait dans la réparation de ces derniers, rechercher s'ils avaient été commis par le militaire ou le civil militarisé sans s'exposer à léser les intérêts de ceux qui avaient fourni le logement, souffert le préjudice.

C'est ce qu'a compris le Législateur en décidant qu'il y avait lieu d'appliquer la procédure des dégâts de cantonnement toutes les fois que ces dégâts étaient commis par le militaire ou le civil militarisé.

Un reproche peut être fait à cette interprétation. Quoique large elle est trop restreinte et il est regrettable de n'avoir pas admis comme dégâts de cantonnement, les dégradations causées par ces malheureux réfugiés qui ont misérablement erré des bords de la Meuse aux frontières d'Espagne.

L'idée de dégâts de logement et de cantonnement

éveille chez d'aucuns l'image de groupe, de foule. Sans doute les plus importants de ces dégâts ont été commis par la multitude, mais en fait rien ne s'apposait à ce qu'ils fussent commis par un seul homme. Il suffit pour cela de supposer qu'un officier ou un sous-officier, voire même un soldat, commette des dégradations dans la chambre qui lui sert de logement. Le fait peut être rare, il s'est produit cependant.

b) *Animaux et véhicules*

Il est difficile de former une armée, un régiment même sans y faire comprendre les précieux collaborateurs du soldat : le cheval, l'automobile et les véhicules de toutes sortes nécessaires au bon fonctionnement de toute armée. Que décider des dégâts commis par ceux-ci dans leurs cantonnements sous la direction de leurs conducteurs ? Nous admettrons le même principe que nous avons admis pour les dégâts causés par les hommes et toutes les dégradations causées aux portes, grilles, piliers, ponceaux donnant accès au cantonnement seront des dégâts de cantonnement s'ils sont causés par les animaux ou véhicules de toute nature entrant ou sortant de l'immeuble dans lequel ils sont cantonnés (1).

1. Au contraire semblables dégâts causés en dehors du cantonnement donnent lieu non à la procédure des dégâts de cantonnement mais à celle des réparations civiles.

Semblable solution sera-t-elle admise en ce qui concerne les dégâts causés aux jardins et terrains cultivés clos et attenant aux maisons ? Dès lors que nous avons admis l'affirmative pour les dégâts causés par les hommes, il semble que nous devons admettre la même solution en ce qui concerne ceux commis par les animaux et les véhicules. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait la pratique et le Législateur.

APPENDICE I

Des dégâts de logement et de cantonnement sur la ligne de feu

La longueur de la lutte qui vient de prendre fin demandait essentiellement des armées formidables. Pendant que les troupes fraîches montaient en ligne, les régiments décimés ou simplement fatigués se répandaient à l'arrière pour se reformer ou se reposer. Le logement et le cantonnement des troupes formaient ainsi un large rideau vaguement parallèle aux tranchées. Or, que ces troupes fussent proches ou éloignées du front, elles étaient exposées à commettre les mêmes dégâts. Ces dégâts, bien qu'identiques, pouvaient ne pas donner lieu à même réparation. Voici pourquoi :

La loi du 3 juillet 1877 a, dans son article 14, subordonné le droit à indemnité en ce qui concerne les dégâts de logement et de cantonnement, à l'obser-

vation de certains délais assez courts pour la réclamation et à l'accomplissement de certaines formalités spéciales à ces dégâts.

Or qu'arrivait-il ? C'est qu'à mesure qu'on rapprochait de la ligne de feu, la population civile devenait de plus en plus rare, puis finissait par disparaître complètement. Conséquence : Impossibilité pour les victimes des dégâts de cantonnements causés non loin du front, de faire valoir leurs réclamations dans les formes et délais voulus par la loi, partant perte pour elles du bénéfice de la procédure des dégâts de cantonnement, l'Intendance ne manquant pas, le cas échéant, d'opposer la forclusion de l'article 14 ci-dessus aux plaignants assez téméraires pour se risquer devant les tribunaux.

Le Législateur s'est ému de cet état de choses et par son décret du 14 décembre 1914 il a décidé que les dégâts qui nous intéressent ne pourraient se voir opposer la forclusion par le seul fait que la réclamation n'aurait pas été produite dans les délais prévus par le Législateur de 1877 et si l'intéressé obligé de quitter sa demeure trop proche du champ de bataille n'avait pu introduire sa demande dans les formes prescrites par la loi de 1877.

Le même décret prévoit d'ailleurs les délais dans lesquels les réclamations doivent être faites et les formes prescrites pour leur recevabilité : Ces délais et formes feront l'objet du chapitre suivant.

APPENDICE II

Des vols et pillages imputables à la troupe

Vols et pillages sont presque les suites inévitables de tout mouvement de troupes, vols qui la plupart du temps d'ailleurs sont à demi excusables tant en raison de leur peu d'importance qu'en raison du mobile qui les fait commettre. Améliorer l'ordinaire par la bonne poule au pot du fermier, ou le vin pétillant du châtelain, quel beau coup de main dû presque toujours à l'adresse de l'ancien.

Si parfois il nous est arrivé d'entendre les doléances des victimes de ces larcins, rarement il nous a été donné d'instruire des réclamations ayant pour base le vol, le vieux fermier terminant presque toujours l'oraison funèbre de son poulailler par une absolution générale en faveur du maraudeur, absolution que lui dictaient ses vieux souvenirs de troupier. Bah ! disait-il, de mon temps nous en faisons bien autant et cependant nous avons moins de fatigues à supporter, moins de dangers à courir !

Quelque légers et excusables que soient ces méfaits, le Législateur se devait à lui-même de les prévoir et d'en réglementer la réparation sous peine de les voir se transformer en vols scandaleux, en pillages méthodiques. Cette réglementation fait l'objet de l'article 248

du Code militaire qui punit de diverses peines le militaire qui a soustrait la chose d'autrui.

D'après la législation en cours, il appartient au plaignant de déposer une plainte pour vol entre les mains du Procureur de la République qui prescrit toutes enquêtes et toutes instructions nécessaires, sauf à être dessaisi de l'affaire au profit des tribunaux militaires si la preuve est faite que l'auteur du vol est un militaire.

Dans cette hypothèse le voleur est puni conformément aux dispositions de l'article 248 du Code militaire et le plaignant peut soit réclamer la restitution de la chose volée, si elle existe encore en nature, soit se pourvoir en dommages et intérêts non contre l'Etat mais contre l'auteur du vol qui n'engage que sa propre responsabilité.

Cette question de vol peut être vue sous un rayon beaucoup plus vaste que celui que nous venons de voir.

Aucune autorité militaire ne peut s'approprier quoi que ce soit sans délivrer un ordre de réquisition au maire et un reçu de fourniture requise au prestataire qui s'est exécuté. Or la pratique a révélé que bien souvent, sous les prétextes les plus variés, l'autorité militaire s'était appropriée purement et simplement la chose requise : voitures, comestibles, bois de chauffage ou autres. Que décider alors. Qu'on était en présence de vols manifestes l'autorité

militaire s'emparant de la chose d'autrui sans la lui payer et sans lui remettre entre les mains les pièces nécessaires pour se faire payer, que par suite l'Intendance devait conclure au rejet de toute demande d'indemnité faite par le prestataire à l'encontre de l'Etat, celui-ci n'étant pas responsable des vols commis par ses troupes.

Cette solution, imposée par les textes, a néanmoins été écartée et la pratique a décidé que, même en l'absence d'ordre de réquisition et de reçu de fourniture requise il y avait réquisition, réquisition irrégulière sans doute, mais que l'on pouvait régulariser après coup par la délivrance d'un ordre de réquisition et un reçu de fourniture requise, ou, par l'établissement d'un procès-verbal dressé sur le témoignage de deux notables de la commune où la réquisition avait eu lieu.

On ne peut que féliciter la pratique de cette heureuse solution qui évite de placer le prestataire en face de son voleur, honorable sans doute, mais parfois insolvable aussi.

En dehors de ces réquisitions irrégulières, faites dans un but d'utilité militaire, et sous le couvert d'un ordre verbal de l'autorité militaire régulièrement constituée, restent encore pas mal de demi-vols faits par le troupier : coupes d'arbres dans la forêt voisine du cantonnement, disparition du bois bien sec du grenier, enlèvement de matériaux quelconques,

rapine dans la basse-cour et le cellier, pillage du mobilier ordinairement quelconque garnissant l'habitation. Faut-il voir dans tous ces faits des réquisitions irrégulières ou y voir plutôt des vols tels que les définit l'article 379 du Code pénal et que les punit l'article 248 du Code militaire ?

Une distinction s'impose.

Si le plaignant peut établir par témoins que sa chose a servi à la satisfaction des besoins communs et réels de l'armée, sa réclamation peut être considérée tantôt comme réquisition irrégulière et tantôt comme dégâts de cantonnement.

Mais, s'il ne peut établir cette preuve, il se trouve en présence d'un vol et n'a de recours que contre l'auteur du vol.

Il en sera ainsi notamment de la disparition d'une montre, d'un bijou qui ne sont pas et ne peuvent pas être soustraits pour indiquer l'heure à la compagnie ou parer le régiment. Pour une autre raison il en sera de même de la disparition des produits alimentaires ceux ci pouvant bien être consommés pour les besoins communs d'un groupe, mais ces besoins pouvant ne pas être réels et ne l'étant même jamais lorsqu'il s'agit de la disparition de vin ou de liqueur par exemple.

Toutefois, un certain nombre de juges de paix n'ont pas cru devoir accepter cette manière de voir et à différentes reprises ils ont alloué des indemnités

au titre des dégâts de cantonnement, alors que les faits visés étaient incontestablement des actes individuels de détournement vol, ou pillage imputables à des militaires. Le ministre de la Guerre avait cru devoir prendre des mesures pour éviter l'extension de cette jurisprudence contraire aux principes qui régissent cette question. Le Tribunal des Conflits n'a point partagé cette manière de voir du ministre, et dans son arrêté du 6 mai 1918 il a décidé :

« Que la disparition des objets mobiliers affectés
« au logement des troupes étant la conséquence de
« l'usage collectif et sans ménagement fait de l'im-
« meuble du sieur X, constituent un dommage occa-
« sionné dans un cantonnement et que l'autorité
« judiciaire est compétente en vertu de l'article 14
« de la loi du 3 juillet 1877 pour connaître de la
« demande d'indemnité formée par le propriétaire
« lésé », décidant ainsi que dans certains cas les vols
et pillages sont des dégâts de cantonnement.

Pour bien saisir la portée de cet arrêt il est indispensable de se reporter sur les lieux où les vols et pillages visés furent commis.

L'immeuble du sieur X, grande et belle maison, était situé dans le département du Pas-de-Calais, tout proche du front. Pas de civils, ou presque pas dans la région. Par contre des troupes innombrables se succédant sans interruption non seulement dans la demeure du plaignant mais encore dans toutes

celles de la région. Le temps aidant, les meubles du sieur X. ont, les uns, été villégiaturer jusqu'aux tranchées, les autres alimenter le feu des popotes ou peut-être même ont disparu sous la main de quelque mercantile. Qu'il y eut dégâts considérables pour le plaignant, c'est incontestable. Y avait-il vraiment dégâts de cantonnements ? N'aurait-il pas mieux valu y voir un dommage de guerre ? Le tribunal des conflits y a vu des dégâts de cantonnement parce que, dit ce haut tribunal, il y a eu usage collectif et sans ménagement d'un cantonnement. Cette jurisprudence du Tribunal des Conflits permet cependant d'exclure des dégâts de logement et de cantonnement :

1° Les vols et pillages commis dans les locaux autres que ceux qui servent de cantonnement ;

2° Les dégâts commis par des troupes de passage sans qu'il y ait cantonnement ;

3° Les rapines qui ne sont pas le résultat de l'usage collectif et sans ménagement du cantonnement, tels les actes individuels de détournement.

CHAPITRE III

DE L'OBSERVATION DE CERTAINS DÉLAIS. — DE LA FORCLUSION ET DES FORMALITÉS SPÉCIALES EN MATIÈRES DE DÉGATS DE CANTONNEMENT.

SECTION I

DÉLAIS ET FORCLUSION

Il résulte de la jurisprudence de la Cour suprême, affirmée dans de nombreux arrêts rendus à la suite de la guerre de 1870-1871 qu'à cette époque, les faits de guerre ne donnaient ouverture à aucun droit à réparation, et, partant, à aucune action judiciaire contre l'Etat français pour la réparation des dommages qui en étaient la conséquence.

Les particuliers, victimes de dommages causés par la guerre, étaient ainsi considérés en droit, comme ayant subi les effets d'un cas de force majeure dont la responsabilité n'est imputable à personne.

En temps de mobilisation, les dommages causés par les troupes françaises dans leurs logements et

cantonnements, qui sont une conséquence nécessaire et immédiate de l'état de guerre, n'ouvraient aucune action au profit des habitants contre l'Etat.

C'est cette situation juridique que le Législateur a voulu modifier à l'aide des dispositions de la loi du 3 juillet 1877. De même que le Législateur moderne a modifié la règle de l'ancien droit, aux termes de laquelle les réquisitions militaires ne donnaient lieu à aucune indemnité de la part de l'Etat, de même il lui est apparu comme opportun, en 1877, de faire une brèche au principe de la non responsabilité de l'Etat en matière de dommages de guerre, et de consacrer, au profit de l'habitant, un droit exceptionnel à des dommages et intérêts contre l'Etat dans des conditions qu'il a soigneusement précisées.

Par l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 complété par les articles 28 et suivants du décret du 2 août de la même année, le droit à l'indemnité est subordonné à l'observation d'un délai pour la réclamation, à peine de forclusion et en même temps à l'accomplissement de certaines formalités spéciales.

D'après cet article, les dégâts doivent, en principe, et sous peine de forclusion, être constatés avant le départ de la troupe. A cet effet, le chef de détachement doit laisser en arrière un officier chargé de recevoir les réclamations des habitants.

Mais le départ de la troupe peut être inopiné, le chef de détachement peut ne pas laisser d'officier en

arrière ; les habitants peuvent ne pas être prévenus et se trouver ainsi dans l'impossibilité de présenter leurs justes réclamations. Dans ce cas leur appliquer la forclusion édictée par la loi eût été bien rigoureux.

Aussi suivant le vœu exprimé par la Commission du Sénat, le règlement d'administration publique du 2 août 1877 a ouvert aux habitants une voie pour leur permettre de produire leurs réclamations même après le départ de la troupe et même encore si aucun officier n'a été laissé en arrière.

L'article 29 du décret porte en effet : « En cas de
« guerre, et en cas de départ inopiné des troupes
« logées chez l'habitant, si aucun officier n'a été laissé
« en arrière pour recevoir les réclamations, tout indi-
« vidu qui croit avoir à se plaindre de dégâts commis
« par les soldats logés chez lui et qui n'a pu faire sa
« réclamation avant le départ de la troupe, porte sa
« plainte au juge de paix, ou à défaut de juge de paix,
« au maire de la commune.

« Cette plainte doit être remise moins de trois
« heures après le départ de la troupe. »

La forclusion consiste donc dans ce fait que si l'habitant qui a eu à souffrir de dégâts causés par les troupes logées ou cantonnées chez lui n'a pas fait sa déclaration entre les mains de l'officier avant ou après le départ des troupes ou entre les mains du juge de paix ou du maire dans les trois heures qui ont suivi

le départ des troupes, il a perdu le droit de demander la réparation du préjudice dont il a souffert.

Cette solution, présentée comme libérale par ses auteurs, marquait certainement un grand pas vers la justice et la solidarité. L'habitant, sachant qu'un laps de temps très court lui était octroyé pour faire sa réclamation, pouvait éviter la forclusion, comme l'aurait fait tout bon père de famille, charger un mandataire, par exemple d'agir en son lieu et place en cas d'empêchement.

La pratique des premiers mois de la guerre qui finit a démontré cependant, que nombreux étaient ceux qui ayant subi des dégâts du fait du logement ou du cantonnement de la troupe, ne faisaient pas leurs déclarations dans les délais prescrits par la loi. Et l'Intendance ne manquait pas, lorsque le plaignant portait sa réclamation devant les tribunaux, de conclure à la forclusion devant laquelle, en présence des termes formels de la loi de 1877, le juge s'inclinait.

Les effets de cette forclusion ne furent pas sans émouvoir l'opinion publique qui tendait alors à faire prévaloir de plus en plus l'idée de solidarité sociale. Sous cette impulsion le Législateur de 1914 inserra dans la loi des Finances du 26 décembre (1) une

1. Article 12 § 1. Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre.

disposition générale et absolue aux termes de laquelle tous ceux qui auraient été victimes de dommages de guerre auraient le droit de réclamer, à l'Etat, une indemnité égale au montant de ces dommages. Dès lors il apparaît que dans l'état actuel de la législation, si une personne n'a pas observé les formalités prévues par la loi de 1877, pour la réparation des dégâts causés par les troupes dans leurs logements et cantonnements, elle encourt une forclusion qui ne la prive pas de son droit à indemnité, mais seulement du privilège créé par la loi de 1877, et en vertu duquel elle aurait pu obtenir une indemnité liquide et immédiate comme si elle avait été l'objet d'une réquisition militaire.

Par le fait de la forclusion encourue, cette personne se trouve replacée dans la situation de toutes celles dont les biens se sont trouvés dans la zone occupée par l'ennemi, ou dans la zone de bataille, et qui, de ce fait, ont subi un préjudice beaucoup plus considérable.

Ainsi comprise, la forclusion a seulement pour résultat de priver ceux qui l'ont encourue du bénéfice d'une procédure exceptionnelle, pour les replacer dans la situation de droit commun qui résulte de la loi des Finances de 1914 complétée par la loi sur les dommages de guerre actuellement discutée au Parlement.

Les conditions dans lesquelles doivent être for-

mées les réclamations pour dommages causés par les troupes dans leurs logements et leurs cantonnements, ont été réglées par des dispositions légales et réglementaires successives depuis 1877. Nous étudierons ces conditions sous trois paragraphes différents, correspondant chacun aux modifications apportées par l'autorité législative ou les décrets réglementaires :

Paragraphe 1. — Régime de la loi du 3 juillet 1877 et du décret du 2 août suivant ;

Paragraphe 2. — Régime du décret du 27 décembre 1914 ;

Paragraphe 3. — Loi du 20 juillet 1918.

§ 1. — Régime de la loi du 3 juillet 1877 et décret du 2 août suivant

La recevabilité de la réclamation est soumise aux règles ci-après qui envisagent trois hypothèses différentes :

A. — *Le départ de la troupe n'est pas inopiné.* La réclamation doit, à peine de forclusion, être faite avant le départ de la troupe à l'officier qui la commande, ou à l'officier par lui délégué : c'est la règle générale.

B. — *Le départ de la troupe est inopiné, mais un officier a été laissé en arrière pour recevoir les réclamations.* La réclamation doit être remise à cet

officier avant son départ et ce à peine de forclusion.

C. — *Le départ de la troupe est inopiné et aucun officier n'a été laissé en arrière.* La réunion de ces deux circonstances — mais leur réunion est nécessaire — autorise une autre procédure. Dans ce cas la réclamation est encore recevable, si elle est adressée au juge de paix du canton, ou à défaut au maire de la commune dans les trois heures du départ de la troupe.

§ 2. — Régime du décret du 27 décembre 1914

Ce décret n'a apporté qu'une modification à l'article 29 du décret du 2 août 1877 et seulement quant à la durée du délai imparti pour la réclamation dans la troisième hypothèse envisagée dans le paragraphe précédent. Ce délai reste fixé à trois heures pour la zone de l'intérieur ; mais il est porté à douze heures pour la zone des armées.

Mais en dehors de cette modification dans le délai accordé pour la recevabilité de la réclamation, un nouveau régime est institué à côté de l'ancien, mais à titre provisoire et pendant la durée de la guerre, régime qui ne concerne d'ailleurs que les réclamations pour dégâts de logement et de cantonnement dans les contrées occupées par l'ennemi ou évacuées à son approche.

Pour cette catégorie de réclamations, le décret du 27 décembre 1914 décide, qu'en principe, l'inobservation des délais de trois heures et de douze heures ne pourra être opposée comme fin de non-recevoir aux réclamants ; mais en revanche la recevabilité des réclamations est soumise aux règles ci-après.

Première hypothèse

Le réclamant a été évacué de la commune en raison de l'approche de l'ennemi. Il devra, alors, dans le mois de son arrivée dans la commune où il s'est retiré, faire au juge de paix du canton ou au maire de la commune une déclaration sommaire indiquant l'emplacement de la maison à laquelle se rapporte la plainte ainsi que la nature et l'importance approximative des dégâts causés. Il lui est délivré récépissé de sa déclaration.

Deuxième hypothèse

Le réclamant est resté dans la commune occupée par l'ennemi, ou a été emmené par l'ennemi en retraite. Dans ce cas il devra faire sa réclamation dans le mois qui suivra le jour de la cessation de l'occupation ou celui de son retour dans la commune.

Les détails d'application des textes qui viennent

d'être envisagés ont été réglés au point de vue administratif par la circulaire ministérielle du 9 septembre 1915.

Le ministre tout en rappelant dans cette circulaire que l'exception de forclusion est d'ordre public et que lui-même ne peut y renoncer que dans les formes prévues pour l'aliénation des biens de l'Etat, reconnaît cependant qu'il n'y aurait pas lieu d'opposer la forclusion aux prestataires dans deux cas : 1° Si le dépassement des délais impartis par les lois et décrets de 1877 était imputable à un cas de force majeure ; 2° Et si par suite du grand nombre de réclamations adressées avant le départ de la troupe, les constatations de dégâts n'avaient pu être faites avant ce départ.

§ 3. — Régime de la loi du 20 juillet 1918

La loi du 20 juillet 1918 est issue, comme le décret du 27 décembre 1914, de l'idée de justice et de solidarité qui veut que chacun soit indemnisé suivant les dégâts dont il a souffert et que tous les citoyens d'un même pays supportent une cote-part du préjudice causé en somme dans l'intérêt de tous. Elle tend à atténuer les effets de la forclusion et arrive à ce résultat :

1° Par la mesure qu'elle prend pour que l'intéressé

soit prévenu du départ des troupes qui logent chez lui ;

2° Par l'augmentation du laps de temps donné à l'habitant pour faire sa réclamation ;

3° Par la création d'un régime nouveau et spécial en faveur de ceux qui malgré ces innovations n'auront pas fait leurs réclamations dans le temps prévu pour éviter la forclusion.

*A) Mesures prises pour que l'intéressé
soit prévenu du départ des troupes*

a) *Le départ des troupes n'est pas inopiné.* — Le commandant de la troupe doit faire connaître le jour et l'heure du départ au maire qui en informe immédiatement les habitants par voie de publication de façon que ceux-ci en soient prévenus au moins douze heures avant le départ des troupes.

b) *Le départ des troupes est inopiné et le commandant n'a pu prévenir le maire, mais un officier est resté en arrière.* — Celui-ci se présente au maire, qui avise sur-le-champ ses administrés par voie de publication qu'ils ont un délai de douze heures à partir de cet avis pour faire leurs réclamations à l'officier resté en arrière.

B) *Augmentation du délai imparti pour faire
les réclamations*

Les trois hypothèses sus-visées sous le paragraphe premier ci-dessus ont été abrogées par la loi du 20 juillet 1918 qui a complètement modifié l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877.

a) *Première hypothèse : Le départ de la troupe n'est pas inopiné.* — Les réclamations doivent être adressées, sous peine de forclusion, sauf le bénéfice des dispositions ci-après, soit avant le départ de la troupe, soit dans les six heures qui suivront ce départ, à l'officier chargé de les recevoir, les habitants ayant été prévenus du départ de la troupe comme il est dit ci-dessus.

b) *Deuxième hypothèse : Le départ est inopiné, mais un officier est resté en arrière pour recevoir les réclamations.* — Ces dernières doivent être faites sous peine de déchéance à l'officier chargé de les recevoir dans le délai de douze heures à partir de l'avis publié par les soins du maire à la demande de l'officier.

c) *Troisième hypothèse : Le départ de la troupe est inopiné et aucun officier n'a été laissé en arrière pour recevoir les réclamations.* — Les intéressés ont, après l'évacuation par les troupes des lieux lui appartenant, un délai de douze heures dans la zone

de l'intérieur et de vingt-quatre heures dans la zone des armées, pour porter leurs plaintes soit au juge de paix, soit à son défaut au maire.

Enfin si le départ des troupes a lieu entre six heures du soir et six heures du matin, le délai ne courra qu'à partir de six heures du matin, décide une circulaire ministérielle, augmentant ainsi dans certains cas le temps ci-dessus fixé pour faire la déclaration et diminuant pour les victimes de dégâts de logement et de cantonnement les chances de forclusion.

C) Création d'un régime de faveur pour ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de faire leurs déclarations dans les délais légaux

La responsabilité prise par le Législateur dans la création de ce régime de faveur que nous allons étudier est grande, car la mise en œuvre du régime nouveau entraînera des dépenses considérables. Mais son œuvre est juste.

Il pouvait se faire, en effet, que malgré les soins pris par le Législateur pour faire connaître aux victimes des dégâts de logement et de cantonnement, les six, douze ou vingt-quatre heures pendant lesquelles leurs réclamations pouvaient être recevables, il se produise des événements fortuits qui empêchent le réclamant de faire valoir ses droits en

temps utile et l'exposent ainsi à se voir opposer la forclusion.

C'est d'ailleurs ce qui se produisait sous l'empire du décret du 27 décembre 1914, sauf indulgence de l'Intendance, et en tous cas sous le régime de la législation de 1877, l'Etat écartant sa responsabilité sous le couvert d'un cas fortuit, alors que le dommage causé n'en restait pas moins le résultat d'un fait de l'Etat, du fait de la guerre.

C'est cet état de choses que le Législateur de 1918 s'est proposé de modifier en élargissant la porte aux exceptions de non forclusion, qu'avait timidement entr'ouverte le Législateur du 27 décembre 1914 non pas en augmentant le nombre de ces exceptions, mais en confiant la recevabilité de la réclamation tardive au juge et non à l'Intendant militaire. « Lorsqu'une personne, chez qui des dégâts ou des dommages ont été commis par des troupes, dit le paragraphe VII du nouvel article 14, s'est trouvée dans l'impossibilité de produire sa réclamation dans les délais ci-dessus (six, douze ou vingt-quatre heures), cette personne pourra demander au juge de paix compétent de procéder à une enquête.

« Si le juge de paix admet les causes d'impossibilité invoquées par le réclamant, il fixe le jour, le plus prochain possible où il procédera à l'enquête. Il en avisera les fonctionnaires de l'Intendance dont dépend la commune où l'enquête doit avoir lieu.

« Si le juge de paix n'admet pas les causes d'impossibilité invoquées, le réclamant peut, par simple requête, saisir le président du Tribunal civil de sa demande d'enquête ; ce magistrat statue dans le plus bref délai possible et rend une ordonnance motivée sur la minute de laquelle le juge de paix procède à l'enquête. »

Ce texte n'a pas supprimé la forclusion, il lui a simplement fait perdre, dans le cas qui nous intéresse, son caractère d'ordre public qui autrefois s'imposait au juge. Cela résulte nettement du même article 14 *in fine* qui laisse aux représentants de l'Intendance le soin de faire s'il y a lieu, toutes réserves lors de l'enquête et de conclure à forclusion devant le tribunal compétent sauf à celui-ci de retenir ou rejeter la forclusion (1).

Cette législation qui nous ramène aux vrais principes de notre droit, faisant du juge le gardien de la propriété, ne peut qu'être approuvée. Comme ce n'est que le premier pas qui coûte, une fois entré dans la voie des concessions, le Législateur de 1918 a été plus loin encore que ce que nous venons de voir et par son article 4 a décidé que la mesure de faveur

1. Toutefois cette autorisation ne fera pas obstacle au droit de l'Etat d'invoquer la déchéance devant le tribunal appelé à juger le fond de la réclamation lorsque son représentant aura, lors de sa comparution à l'enquête, fait des réserves expresses à ce sujet (art. 14 de la loi du 3 juillet 1877 modifié par la loi du 20 juillet 1918).

prévue sous le paragraphe VII du nouvel article, relative aux réclamations des dégâts de logement et de cantonnement, s'appliquerait rétroactivement à partir du jour de la mobilisation.

La recevabilité de ces réclamations tardives est cependant subordonnée aux trois conditions suivantes (1) :

1° Que le plaignant formule sa réclamation sous peine de forclusion dans les six mois qui suivront la publication du règlement d'administration publique prévu par la loi du 20 juillet 1918 ;

2° Que cette réclamation soit adressée non au maire mais au juge de paix ;

3° Qu'une décision de justice n'ait pas déjà rejeté la réclamation comme mal fondée.

Ce même article 4 crée une distinction dans l'application des règles de la forclusion. En effet, l'habitant ayant eu à souffrir des dégâts de logement et de cantonnement antérieurement à la loi du 20 juillet 1918 et qui n'a pas fait sa réclamation dans les délais impartis par les textes alors en vigueur, doit

1. Les dispositions du paragraphe VII de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 modifiées par la présente loi, auront un effet rétroactif à partir du premier jour de la mobilisation. Toutefois la demande d'enquête prévue par le paragraphe VI dudit article devra à peine de forclusion être adressée au juge de paix dans les six mois de la publication du règlement d'administration publique prévu à l'article ci-après.

Cette demande ne sera pas recevable lorsqu'une décision de justice aura rejeté une réclamation mal fondée.

faire sa réclamation, sous peine de forclusion, dans les six mois qui suivront la publication du règlement d'administration publique annoncé par le Législateur de 1918, alors que la loi n'a fixé aucune limite pour la recevabilité des réclamations afférentes à des dégâts postérieurs à la même loi. On peut donc en conclure que dans cette dernière hypothèse, toute réclamation sera recevable pendant trente ans et que le Législateur a entendu supprimer par son silence les courtes prescriptions prévues par la loi du 3 juillet 1877 modifiée par celle du 20 août 1918 toutes les fois que le réclamant pourrait se prévaloir d'un cas de force majeure l'ayant empêché de produire sa réclamation dans les délais prévus par la loi.

Bien que battue en brèche par les textes qui précèdent, la forclusion subsiste cependant.

Voyons brièvement ses cas d'application :

Seront forclos :

1° Ceux qui n'ayant pas fait leurs réclamations dans les délais prévus par les paragraphes I, V, VI, du nouvel article 14 de la loi du 3 juillet 1877 (1) ne

1. § I. Les réclamations devront être adressées à peine de déchéance avant le départ de la troupe ou six heures après au plus tard.

§ V. En cas de départ inopiné, si un officier est resté en arrière les réclamations doivent lui être faites dans un délai de douze heures à partir de l'avis publié par le maire.

§ VI. En cas de départ inopiné si aucun officier n'est resté en arrière, les réclamations doivent être faites au juge de paix ou au

pourront pas justifier au juge qu'ils ont été dans l'impossibilité de produire leurs réclamations dans les délais voulus ;

2° Ceux qui, depuis la mobilisation, ont été forclos pour n'avoir pas fait leurs déclarations dans les délais alors en vigueur et ne feront pas de nouvelles réclamations dans les six mois qui suivront la publication du règlement d'administration publique annoncé par la loi du 20 juillet 1918.

Toutefois, cette dernière forclusion est peu à craindre, pour le moment du moins, le règlement annoncé depuis sept mois (1) n'étant pas encore paru et rien ne pouvant faire prévoir la date possible de son apparition.

La forclusion, quand elle est encourue, est d'ordre public comme sous l'empire du décret du 27 décembre 1914 interprété par la circulaire du 9 septembre 1915, mais elle ne met pas obstacle pour cela à toutes demandes d'indemnité. Son effet est de faire perdre à l'auteur de la réclamation tardive le bénéfice de la législation sur les réquisitions, c'est-à-dire le droit à exercer son indemnité selon la procédure prévue par le règlement des réquisitions militaires, mais elle ne l'empêche nullement de faire valoir ses droits à indem-

maire dans les douze heures du départ de la troupe pour la zone de l'intérieur et dans les vingt-quatre heures dans la zone des armées.

1. 22 février 1919.

nité aux termes de l'article 12 de la loi des finances du 26 décembre 1914.

SECTION II

FORMALITÉ SPÉCIALE. PROCÈS-VERBAL DE CONSTAT

Des formalités spéciales : réquisition faite par l'habitant, soit au commandant de la troupe, soit au juge de paix, soit au maire, de procéder à la constatation de ses dégâts, rédaction d'un procès-verbal de constat par les autorités compétentes et remise de ce procès-verbal à l'intéressé, une seule va retenir notre attention : la rédaction du procès-verbal de constat.

Remarquons tout d'abord que l'expression de procès-verbal de dégâts employée fréquemment, même parmi le monde des Sous-Intendances, est défectueuse et porte à équivoque. Nous lui conserverons ici sa vraie dénomination de procès-verbal de constat que le Législateur lui-même a employée dans l'article 28 du décret du 2 août 1877, quand il a dit qu'en cas de mobilisation le procès-verbal de constat sert à l'intéressé comme une réquisition.

Cette observation faite, nous verrons sous un premier paragraphe qui a qualité pour dresser ce procès-verbal de constat ; sous un second, à quel moment il

doit être dressé ; sous un troisième ce qu'il doit contenir et sous un quatrième qu'elle est sa raison d'être.

§ 1. — Qui a qualité pour dresser le procès-verbal de constat

Le procès-verbal de constat est dressé en présence de l'intéressé, contradictoirement par le maire de la commune et l'officier chargé d'examiner la réclamation quand celle-ci est faite avant le départ des troupes (1) ou dans les six ou douze heures de ce départ si un officier est resté en arrière, ou par le juge de paix ou le maire qui a été saisi de la réclamation (2) si la troupe est partie et qu'aucun officier ne soit resté en arrière, enfin, par le juge de paix seul si celui-ci est requis de constater les dégâts causés chez un réclamant forclos et s'il estime que les causes d'impossibilité invoquées par le requérant sont valables (3).

Nous voulons bien croire qu'aucune des autorités qualifiées pour dresser les procès-verbaux de constat ne se dérobera aux obligations qui lui incombent. Théoriquement, au moins, on pourrait concevoir le contraire. Quel recours serait alors ouvert au requé-

1. Article 28 du décret du 2 août 1877.

2. Article 29 du décret du 2 août 1877.

3. § VII de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 modifiée par la loi du 20 juillet 1918.

rant ? En principe aucun. Nous disons en principe, le Législateur de 1918 ayant fait une louable, mais timide tentative, pour donner au requérant qui se heurterait au mauvais vouloir des autorités chargées de dresser les procès-verbaux de constat, le droit de recourir à une autre autorité plus obligeante.

Ce louable effort est contenu dans le paragraphe IV de l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 modifié par la loi du 20 juillet 1918 et dans le paragraphe VII du même article.

Le paragraphe IV suppose qu'une réclamation n'est pas reconnue fondée. Elle est alors remise par l'officier au maire qui la fait parvenir au réclamant.

L'habitant, après avoir pris connaissance des raisons du rejet de sa déclaration que l'officier doit porter succinctement sur la réclamation même, peut requérir dans les vingt-quatre heures le juge de paix du canton dans lequel sont situés les immeubles où les dégâts ont été commis, de procéder à une enquête sur place, à l'effet d'établir les causes et la nature des dégâts.

L'hypothèse prévue par le paragraphe VII est celle qui peut se produire lorsqu'une personne chez qui des dégâts ou des dommages ont été causés par des troupes, s'est trouvée dans l'impossibilité de produire sa réclamation dans les délais prévus par la loi et dont les causes d'impossibilité ne sont pas admises par le juge de paix.

Le réclamanant peut alors, par simple requête, saisir le président du tribunal civil de sa demande d'enquête : ce magistrat statue dans le plus bref délai possible, rend une ordonnance motivée sur la minute de laquelle le juge de paix procède à l'enquête si celle-ci est autorisée.

Ce que le Législateur n'a pas fait, la jurisprudence l'a réalisé en décidant que le président du tribunal pouvait, par référé, ordonner enquête aux frais de constatation des dégâts de logement et de cantonnement (1).

Cette jurisprudence est d'ailleurs logique.

Le juge des référés, en effet, est compétent pour connaître de toutes les matières rentrant dans la compétence du tribunal civil ; or, aux termes de l'article 28 du décret du 2 août 1877, au cas où l'intéressé refuse l'indemnité à lui offerte pour des dommages causés à sa propriété, le litige est porté devant le juge de paix s'il ne dépasse pas 1.500 francs et devant le tribunal de première instance s'il est supérieur à cette somme. Par suite, le juge doit pouvoir connaître du référé et nommer tels experts qu'il lui plaira, pour procéder à une enquête sur des dégâts causés aux immeubles d'un requérant, par la troupe.

1. Tribunal civil, Le Havre, 21 janvier 1915 et arrêt de la Cour de cassation du 5 février 1918.

Plusieurs fois dans les tournées de liquidation des réquisitions, il nous a été communiqué des procès-verbaux de constat dressés par des officiers ministériels (huissiers) dans les délais voulus pour que le requérant n'encourt pas la forclusion.

Dans l'un d'entre eux notamment, figurait comme témoin le maire de la commune.

Ces procès-verbaux de constat étaient-ils valables au même titre que ceux dressés par les autorités prévues par le Législateur de 1877 ? Nous ne le pensons pas, la loi de 1877 étant d'ordre public, au moins en ce qui concerne la qualité des personnes qu'elles a chargées de la mission de dresser les procès-verbaux de constat à la suite de dégâts causés par les troupes dans leurs logements et cantonnements.

Cette solution édictée par les textes, soutenue par l'Intendance, admise par la jurisprudence n'est guère discutable.

§ II. — A quel moment doit être dressé le procès-verbal de Constat

Les raisons qui ont amené le Législateur à limiter étroitement le temps pendant lequel est recevable la déclaration de celui qui a des réclamations de dégâts de logement et de cantonnement à formuler, devaient nécessairement l'amener à exiger que ces dégâts soient constatés dans un temps très rapproché de

la réclamation ; c'est d'ailleurs ce qui a eu lieu.

D'après l'article 14 de la loi du 3 juillet 1877 modifié par la loi du 20 juillet 1918, cette constatation doit être faite par le Commandant de la troupe ou par l'officier par lui délégué, ou encore par le juge de paix ou le maire.

Or comme l'officier ne doit rester que six heures après le départ de la troupe si celui-ci n'est pas inopiné et douze heures s'il est inopiné, il faut en conclure que le procès-verbal de constat doit être dressé, suivant le cas, dans les six ou douze heures du départ de la troupe, ce que le Législateur a exprimé en disant : « La déclaration faite, la constatation des dégâts aura lieu sans désespérer. »

Par cette solution, l'officier chargé de recevoir les réclamations est sensé pouvoir dresser tous les procès-verbaux de constat afférents aux réclamations qu'il a reçues dans le temps fixé par la loi. En sera-t-il toujours ainsi ? On peut supposer le contraire. Et alors que décider si l'officier quitte, à l'expiration du délai fixé par la loi, la localité dans laquelle les dégâts ont été commis, sans avoir dressé tous les procès-verbaux de constat que les réclamations par lui reçues, nécessitent ?

Les textes ne prévoient aucune solution. La pratique a tourné la difficulté en admettant que cette situation doit être assimilée à un départ inopiné, aucun officier n'étant resté en arrière et par suite,

elle a admis que le plaignant pouvait faire une nouvelle réclamation au juge de paix ou au maire, dans les douze ou vingt-quatre heures du départ de l'officier. Cette solution bien que généralement admise ne nous semble pas conforme aux textes. Qu'exigent ceux-ci ? Deux formalités : Une déclaration, un procès-verbal de constat. En l'espèce, la première est remplie dans le temps et la forme. Pourquoi la recommencer ? La seconde devrait être remplie par l'autorité compétente : juge de paix ou maire qui seuls ont qualité en l'absence d'un officier resté à l'arrière.

Assez élastique est la solution donnée par le Législateur, quand la réclamation est adressée non plus à l'officier mais au juge de paix ou au maire. Ceux-ci, dit la loi, doivent se transporter immédiatement sur les lieux, faire une enquête et dresser un procès-verbal de constat. Immédiatement, semble vouloir dire, au moment même de la réclamation. Mais supposons que juge de paix et maire soient saisis d'un grand nombre de réclamations deux cents, trois cents par exemple. Pourront-ils dresser les deux ou trois cents procès-verbaux de constat que demandent les réclamations dont ils sont saisis dans les douze ou vingt-quatre heures données par la loi pour recevoir les réclamations des intéressés ? Cela ne semble guère possible. Ces procès-verbaux de constat ne pourront être dressés suivant l'importance des dégâts à con-

stater que le lendemain ou le surlendemain du jour de la réclamation et la cause qui aura occasionné ce retard deviendra une situation de fait dont la preuve incombera au réclamant.

Cette manière de voir semble au surplus résulter de l'esprit de la loi qui a bien soin d'édicter la forclusion contre le réquérant qui ne formule pas sa réclamation dans les délais légaux, mais n'a fixé aucune sanction pour les cas où les procès-verbaux ne seraient pas dressés immédiatement après la déclaration et sans désespérer.

§ III. — Ce que doit contenir le procès-verbal de Constat

Dressés par officier, juge de paix ou maire les procès-verbaux de constat doivent contenir :

- 1° La date de la déclaration de l'intéressé, heure, jour, mois et année ;
- 2° La mention que le procès-verbal est dressé à la requête du plaignant ou de son fondé de pouvoir ;
- 3° La date du départ de la troupe, heure, jour, mois et année ;
- 4° L'indication de l'unité qui a commis les dégâts objet du procès-verbal de constat ;
- 5° La description des dégâts causés ;
- 6° La signature du requérant ;

7° L'heure, le jour, le mois, l'année de la rédaction du procès-verbal ;

8° Et la signature de l'autorité qui dresse le procès-verbal.

Enfin, si celui-ci est dressé par le juge de paix ou le maire, il doit mentionner que le premier agit à défaut d'officier, le second à défaut d'officier et de juge de paix, et contenir en outre une enquête tendant à faire connaître que les dégâts constatés ont ou n'ont pas été commis par la troupe.

Exception faite de la date du procès-verbal exigée par la circulaire du 9 septembre 1916, les mentions ci-dessus ne sont mentionnées par aucun texte ; elles résultent uniquement de la pratique et sont soumises aux règles générales qui régissent les procès-verbaux. Partant, en droit, pas de nullité spéciale pour les omissions de l'une de ces mentions en dehors des nullités prévues pour tous procès-verbaux. En fait cependant il ne serait pas prudent de n'y point faire figurer l'heure du départ de la troupe et celle de la réclamation, le rapprochement des deux devant permettre d'apprécier si la forclusion pour déclaration tardive est ou n'est pas encourue. Leur omission placerait le requérant en mauvaise posture pour faire la preuve du bien-fondé de sa demande.

Une difficulté s'est présentée principalement au début de la présente guerre. Certains officiers, juges de paix ou maires avaient cru devoir mentionner

sur le procès-verbal de constat l'évaluation des dégâts qu'ils avaient constatés. Grande était par la suite la surprise du requérant de se voir offrir par les soins de l'Intendance une indemnité inférieure à celle qu'avait promise l'officier ou laissé espérer le juge de paix ou le maire. D'autres s'étaient considérés comme qualifiés pour débattre avec le réclamant et transiger avec lui sur le montant de l'indemnité réclamée par ce dernier. L'Intendance, avec raison d'ailleurs, n'a pas admis cette manière de voir et une instruction du ministre de la Guerre, basée sur l'article 28 du décret de 1877 envisageant l'hypothèse de procès-verbaux de constat et non de procès-verbaux d'évaluation de dégâts, est venue rappeler que les évaluations faites tant par les officiers que par les maires chargés de dresser les procès-verbaux de constat, étaient réputées non écrites et n'engageaient la responsabilité ni de l'Etat ni de leurs auteurs.

Est-ce à dire que ces évaluations ne pourraient pas figurer dans le procès-verbal de constat et que si elles y figurent, elles seront toujours considérées comme non écrites ? D'aucuns l'ont prétendu, et nous avons souvenance d'avoir demandé à un réclamant de refaire l'estimation des dégâts qu'il croyait avoir subis, pour le seul motif que le procès-verbal de constat relatait l'évaluation faite par lui : tel n'est pas l'esprit de la loi. Ce qu'a voulu le Législateur c'est donner à une autorité qui lui inspire confiance,

le pouvoir de constater l'existence des dégâts et leur imputabilité à la troupe. Mais lorsque cette autorité choisie a rempli sa mission selon le vœu de la loi, aucun texte ne lui interdit d'insérer dans son procès-verbal que le requérant réclame *X* pour tel dégât ou *Y* pour tel autre, cette déclaration n'impliquant nullement une évaluation de la part du rédacteur du procès-verbal de constat.

Cette exigence de la pratique ne prend pas d'ailleurs naissance dans le texte, mais bien plutôt dans le désir de simplifier le règlement des réclamations basées sur les dégâts de logement et de cantonnement et dans l'intérêt bien compris du réclamant.

Les devis et expertises doivent en effet être suffisamment détaillés pour permettre à l'autorité chargée du règlement, d'apprécier les indemnités à allouer d'après les dossiers dont elle est saisie, sans avoir à procéder à enquête. Or, comment arriver à ce résultat, sinon par une expertise ou un devis minutieux, par suite long, en raison de la nécessité de prendre de nombreuses mesures et de faire application de barèmes parfois compliqués. Et comment concilier la longueur du temps que ne manquent pas de nécessiter ces devis et expertises avec les délais très courts impartis aux autorités chargées de dresser les procès-verbaux de constat ?

Au surplus, l'intérêt bien compris du réclamant trouve son avantage dans cette manière de faire.

Poussé par la crainte de la forclusion, le réclamant pourrait, pour faire insérer son devis dans le procès-verbal de constat, faire une expertise hâtive et incomplète par laquelle il se trouverait lié alors que devant fournir un devis des dégâts dont il se plaint ultérieurement au procès-verbal de constat il pourra s'entourer de toutes les précautions nécessaires pour éviter tous préjudices.

§ 4. — Raison d'être du procès-verbal de constat

Le grand principe de la loi de 1877 qui permet à l'Etat de se procurer, en temps de guerre, tout ce dont il a besoin, lui impose le devoir de délivrer à tout prestataire le titre de la créance née à son profit à l'encontre de la puissance requérante.

Ce titre, la loi de 1877 l'appelle ordre de réquisition, et reçu de fourniture requise s'il s'agit de réquisition ; état de logement et billet de logement s'il s'agit du logement de la troupe.

Le titre de créance de celui qui a eu à supporter des dégâts de logement et de cantonnement sera le procès-verbal de constat ainsi qu'en décident l'article 28 du décret de 1877 quand il dit : « en cas de mobilisation le procès-verbal de constat sert à l'intéressé comme une réquisition ordinaire » et le para-

graphie VII du nouvel article 14 de la loi de 1877 qui veut que le procès-verbal de constat soit remis à la personne intéressée pour faire valoir ses droits comme en matière de réquisition.

APPENDICE

Du règlement des dégâts de cantonnement lorsque la procédure régulière n'a pas été suivie

Les développements qui précèdent permettent d'affirmer que la procédure spéciale aux dégâts de logement et de cantonnement est des plus simples.

Malgré cette simplicité il n'est pas exagéré de supposer que ces formalités puissent être omises, telle l'occupation d'un immeuble sans réquisition préalable, ou encore mal faites, telle la transmission d'une réclamation à l'autorité militaire sans passer par l'intermédiaire de la municipalité. Ces omissions ou ces vices de forme exposent-elles le plaignant à être débouté de sa demande d'indemnité ? Nous ne le croyons pas, la loi, ainsi que nous l'avons dit sous le paragraphe 3 ci-dessus, n'ayant édicté aucune de ces formalités sous peine de nullité et qu'il est de principe dans notre droit qu'il n'y a pas de nullité sans texte. Par suite, le plaignant pourra faire régulariser la procédure irrégulière, soit par voie de rectification de la procédure entamée si l'irrégularité s'y prête,

soit dans le cas contraire faire recommencer la procédure en cours, sans craindre pour cela de se voir opposer la forclusion en raison de ce que cette seconde procédure n'est pas faite dans les délais prévus par la loi. Ainsi des dégâts causés dans un immeuble non régulièrement réquisitionné par des troupes qui y sont logées ou cantonnées seront réglés dans les formes prévues par la loi du 3 juillet 1877 ; car l'inobservation par les autorités militaires de certaines dispositions de la loi sur les réquisitions, ne peut pas priver les particuliers du bénéfice des autres dispositions de cette loi qui charge les tribunaux civils de statuer sur les conditions de l'espèce (1) et l'on ne saurait rejeter *de plano* sous prétexte qu'elles n'ont pas été faites en rigoureuse conformité avec les prescriptions légales ou réglementaires, les réclamations présentées directement à l'autorité militaire sans passer par l'intermédiaire de la municipalité, ou les constatations de dégâts faites par le maire seul sans l'assistance de l'autorité militaire et inversement par l'autorité militaire sans l'assistance du maire.

1. Circulaire du 20 avril 1916.

CHAPITRE IV

DE LA PROCÉDURE DU RÈGLEMENT DES DÉGATS DE CANTONNEMENT. — PROCÉDURE ADMINISTRATIVE. — PROCÉDURE JUDICIAIRE

Les délais imposés pour la constatation des dégâts qui nous intéressent et les formalités spéciales objet du chapitre III constituent la procédure propre et spéciale de la réparation des dégâts de logement et de cantonnement qu'on oppose à la procédure des réquisitions considérée comme la procédure de droit commun de la loi du 3 juillet 1877.

Cette procédure de droit commun en matière de réquisition sera succinctement analysée dans le présent chapitre puisqu'elle devient la procédure des dégâts de cantonnement à partir de la délivrance du procès-verbal de constat à l'intéressé qui doit faire valoir ses droits comme en matière de réquisition.

Dans une première section nous traiterons de la procédure administrative qui se déroule par l'intermédiaire du maire, de la Commission départemen-

tales d'évaluation, et de l'Intendance, et dans une deuxième section nous envisagerons la procédure devant les tribunaux judiciaires.

PREMIÈRE SECTION

PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Pour faire valoir leurs droits à indemnité, les intéressés remettent les procès-verbaux de constat au maire de la commune où les dégâts ont été commis. Il y joignent un état descriptif et estimatif des dégâts figurant sur le procès-verbal de constat et dont ils demandent la réparation.

Cet état doit rappeler la date à laquelle les dégâts ont été commis et celle de leur constatation par l'autorité compétente, indiquer la troupe qui les a commis, être daté et signé par le réclamant ou son mandataire et le cas échéant par un expert, si le prestataire croit devoir recourir aux bons soins de ce dernier.

Les dégâts doivent figurer sur cet état descriptif avec leur nature : dimension, surface, volume, poids (s'il y a lieu) et une indemnité spéciale doit être demandée pour la réparations de chacun d'eux.

Le contenu de cet état descriptif et estimatif résulte plutôt de l'esprit de la loi que de la loi elle-même.

L'article 49 du décret du 3 août 1877 se borne, en

effet, à prévoir la production du procès-verbal d'estimation mais reste muet sur son contenu. Par suite celui-ci doit se déduire de l'article suivant (50) du même décret qui entend que la Commission départementale d'évaluation donne son avis sur le montant de l'indemnité réclamée et l'administration de l'Intendance fasse des offres sur le vu du dossier de chaque réclamant. Or ce résultat ne peut être atteint que si la demande d'indemnité est appuyée de pièces justificatives de nature à permettre une juste appréciation des dégâts supportés par le réclamant. D'où nécessité pour ce dernier de joindre à son procès-verbal de constat un procès-verbal d'estimation détaillé, net et précis.

A l'encontre du procès-verbal de constat qui doit être dressé dans un temps rigoureusement fixé par la loi, l'état descriptif et estimatif peut être établi au moment que le prestataire estime le plus propice à ses intérêts, soit par le réclamant, soit par son fondé de pouvoir. Toutefois son intérêt bien compris veut que cet état soit dressé sinon dès le départ de la troupe, du moins dans un temps qui en soit le plus rapproché possible. Cette manière de faire conserve au plaignant le bénéfice de la présomption en vertu de laquelle les dégâts de cantonnement constatés dans les délais légaux sont sensés avoir été commis par la troupe, sauf preuve du contraire établie par état des lieux.

Une estimation tardive ne ferait point perdre au réclamant ses droits à indemnité, mais modifierait sensiblement son droit à réparation en mettant à sa charge la preuve que les dégâts dont il demande réparation ont non seulement été commis par la troupe, mais encore qu'ils n'ont pas été aggravés soit par les intempéries des saisons, soit par toute autre cause, preuve d'autant plus difficile à faire qu'il se serait écoulé un plus grand laps de temps, plusieurs années par exemple, entre le procès-verbal de constat et le procès-verbal d'estimation.

Le maire récapitule alors (1) toutes les réclamations de ses administrés sur un imprimé qui lui est fourni par la préfecture. Cet imprimé dit « état modèle A » est dressé en double exemplaire. Chacun d'eux contient le nom de chaque réclamant, la nature de sa réclamation, son importance, sa date et les prix réclamés pour chacune d'elles.

Il annexe à cet état les pièces justificatives (procès-verbal de constat, procès-verbal d'évaluation ou d'expertise, factures acquittées, devis, etc...), et donne son avis tant sur le bien-fondé de la réclamation et l'imputabilité à la troupe que sur l'indemnité réclamée. Cet avis, d'une importance très grande pour la suite à donner à la réclamation, engage la responsabilité même précuniaire de son auteur. Nous

1. Article 109 du décret du 2 août 1877.

ne connaissons cependant pas des cas, malgré les nombreux dossiers dont nous avons eu à nous occuper où cette responsabilité ait été mise en jeu, les maires ayant généralement fait preuve d'une impartialité très grande et d'un esprit de justice à l'abri de tout soupçon. Aussi verrons-nous *infra* que le Législateur aurait pu tirer un plus grand profit qu'il ne l'a fait, du concours aussi dévoué que désintéressé de ces officiers de l'état civil, pour simplifier la réglementation des dégâts de logement et de cantonnement.

Le maire établit en outre, de la même manière, des bordereaux récapitulatifs, en double expédition, puis, envoie le tout à la Commission départementale d'évaluation par l'intermédiaire du préfet qui retourne au maire un des bordereaux visés par la Commission à titre d'accusé de réception.

La pratique a révélé que cette manière de faire, très conforme d'ailleurs aux textes, n'était pas sans imperfection, le dossier incomplet ou irrégulier d'un seul réclamant faisant obstacle au paiement de toutes autres réclamations figurant sur le même état. Pour obvier à cet inconvénient, l'Administration de l'Intendance avait longtemps conseillé aux maires de dresser autant d'états modèle A, qu'ils avaient de réclamants. Cette manière de voir a été pour partie confirmée par la circulaire du 9 novembre 1915 qui a reconnu qu'il y avait le plus grand intérêt à distinguer les réclamations faites irrégulièrement et dont

le règlement exige une enquête préalable afin de ne pas retarder le paiement des autres réclamations figurant sur le même état modèle A et elle a prescrit qu'il serait établi des états pour les réclamations déjà appuyées de toutes les justifications nécessaires, puis de nouveaux états au fur et à mesure que la constitution complète et régulière d'un dossier permettrait le règlement de cette réclamation. Cette circulaire largement interprétée a permis à l'Administration de l'Intendance de continuer la pratique innovée par elle, pratique qui peut paraître un peu paperassière, mais qui donne d'excellents résultats en permettant de régler rapidement les réclamations qui ne soulèvent pas de difficultés d'appréciation ni d'expertise.

La Commission d'évaluation donne son avis (1) sur les prix de chaque prestation (2) et sur les différences qui peuvent exister entre les quantités réclamées et celles qui résultent des procès-verbaux de constat.

En principe cet avis doit être motivé sur le vu de chaque dossier et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle peut faire procéder à enquête ou expertise lorsque les éléments d'appréciation manquent au dossier.

1. Article 50 du décret du 2 août 1877.

2. Ces prix sont établis par les Commissions d'évaluation départementales, mais arrêtés par le ministre de la Guerre après rapport de la Commission centrale d'évaluation.

Et c'est pourquoi le dossier de chaque réclamant doit contenir non seulement le procès-verbal de constat mais encore un procès-verbal d'évaluation, une expertise, un devis et toutes autres pièces justificatives de la réclamation. L'avis est ensuite transmis au fonctionnaire de l'Intendance en même temps que le dossier de la réclamation.

Cet avis considéré par le Législateur de 1857 comme la sauvegarde de la propriété privée est un simulacre de garantie plutôt qu'une garantie sérieuse. Bien souvent, en effet, le dossier du réclamant n'a pas tous les éléments d'appréciation nécessaires pour permettre à la Commission d'évaluation de se faire une juste idée du montant de l'indemnité réclamée. Sans doute elle pourrait user de la faculté qui lui est reconnue de faire procéder à une enquête ; en fait, elle s'en rapporte à l'avis du maire qu'elle fait sien. De plus, à quoi bon pour elle de donner un avis en connaissance de cause, puisque cet avis ne lie pas le fonctionnaire de l'Intendance chargé par le Ministère de la Guerre de fixer l'indemnité. Et la Commission d'évaluation devient, pour la matière qui nous occupe, un rouage sans autorité et superflu dont *infra* nous demanderons la suppression.

Une dérogation a été apportée par l'instruction du 31 octobre 1917 à l'article 50 du décret du 2 août 1857, créant pour la Commission départementale d'évaluation l'obligation de donner son avis sur les

indemnités réclamées pour dégâts de logement et de cantonnement.

« Dans cette instruction il est dit que, lorsque l'évaluation faite par une Commission départementale aboutit à une indemnité importante pour laquelle il ne peut être fait usage d'aucun tarif préétabli, elle soumet au Ministre, en projet, ses propositions détaillées avant de soumettre le dossier au Sous-Intendant militaire compétent.

« Pour un certain nombre de prestations, dont l'évaluation est particulièrement délicate et nécessite des compétences spéciales (hôtels ou établissements transformés en hôpitaux temporaires, exploitations agricoles, terrains cultivés ou boisés, matériels de chemin de fer, machines-outils etc.,, le Ministre peut recourir d'abord à des commissions spéciales (voir introduction, section II) et fixe alors le montant de l'indemnité à offrir amiablement au prestataire. »

Deux remarques seulement :

L'indemnité sera importante quand la Commission d'évaluation l'estimera telle. Nous retombons ainsi dans les situations de fait partant dans l'arbitraire, telle Commission se considérant compétente pour une réclamation de X francs, alors que telle autre se déclarera incompétente pour pareille réclamation. La latitude laissée aux Commissions d'évaluation peut ne pas produire de trop mauvais résultats, elle n'en reste pas moins en contradiction avec

les principes égalitaires incarnés dans notre législation et notre race.

Lorsque le dossier de chaque prestataire, accompagné de l'avis de la Commission départementale, est parvenu par les soins de celle-ci au fonctionnaire de l'Intendance, ce dernier, seul compétent pour fixer l'indemnité réclamée, procède à l'examen de chaque réclamation (1) et prend telle décision qu'il estime équitable. En fait l'examen porte sur la forme des pièces constitutives du dossier, l'imputabilité à la troupe et le montant de l'indemnité réclamée, déterminée par la simple application des tarifs proposés par la Commission départementale d'évaluation, approuvés par la Commission centrale d'évaluation et rendus exécutoires par le Ministre.

Cette décision est équitable, en ce sens que tous les prestataires ayant souffert d'un même préjudice recevront bien la même indemnité, mais cela ne prouve pas que cette indemnité soit vraiment représentative du préjudice souffert par le réclamant, car le fonctionnaire de l'Intendance n'a, en effet, aucun pouvoir d'appréciation et doit se borner à faire une juste application des tarifs en vigueur. Et cela est si vrai, qu'à différentes reprises et sous les récrimina-

1. Ici trouverait place tout un volume de circulaires relatives à l'instruction de chaque réclamation n'intéressant que le service intérieur des Sous-Intendances.

tions des prestataires, ces tarifs ont été modifiés depuis le début des hostilités.

Fréquemment et surtout si la demande du prestataire est appuyée de pièces justificatives détaillées, l'intendant militaire détermine l'indemnité qu'il croit devoir offrir au réclamant sur le vu des pièces. Si celles-ci ne lui permettent pas d'apprécier l'étendue des dégâts et l'importance de l'indemnité, l'intendant militaire procède d'office à une expertise hors la présence du prestataire et dresse un rapport qu'il annexe au dossier.

Fixée sur le vu des pièces ou après expertise, l'indemnité est notifiée à l'intéressé par les soins du fonctionnaire de l'intendance et l'intermédiaire du maire de la commune où les dégâts ont été commis.

Cette notification est des plus simples. Elle se fait à l'aide des mêmes états modèle A qui ont servi à saisir l'autorité compétente de la réclamation du prestataire. A cet effet, le montant de l'indemnité est porté, pour chaque catégorie de dégâts, dans une colonne réservée à cet effet sur les états modèle A et visée pour notification par le sous-intendant militaire.

Le maire y inscrit la date de la notification faite aux divers intéressés, mentionne les réponses qui lui sont faites, les fait signer et, à l'expiration d'un délai de quinze jours, arrête les états, en certifie l'exactitude, garde un des états modèle A à la mairie et retourne l'autre au sous-intendant militaire compétent.

Dans ce délai de quinze jours à partir de la notification du maire, les intéressés doivent faire connaître à celui-ci s'ils acceptent ou refusent l'indemnité qui leur est offerte ; faute par eux d'avoir fait connaître leur refus dans ce délai, les indemnités sont considérées comme acceptées.

Deux alternatives peuvent alors se produire selon que l'intéressé refuse ou accepte l'indemnité qui lui est offerte. La première alternative donne ouverture à la procédure judiciaire que nous étudierons dans la Section II ci-après et la seconde permet de continuer la procédure administrative.

Si l'intéressé accepte, le maire dresse aussitôt un nouvel état, dit état modèle B en triple expédition envoyées toutes les trois avec un des exemplaires de l'état modèle A au fonctionnaire de l'Intendance chargé du règlement des indemnités (1).

Celui-ci est alors en mesure de mandater le montant des indemnités pour le règlement desquelles l'accord est ainsi intervenu ; il doit dans la huitaine établir un mandat au nom du receveur municipal de la commune et le lui adresser avec une expédition de l'état nominatif modèle B visé par l'ordonnateur (2).

Le receveur municipal, aussitôt après avoir tou-

1. Article 52 du décret du 2 août 1877.

2. Article 53 du décret du 2 août 1877.

ché le mandat, effectue le paiement à chaque intéressé qui émarge l'état nominatif (1).

De nombreuses récriminations se sont élevées sur les lenteurs de cette procédure. Naturellement l'Administration de l'Intendance a été tenue pour responsable de cette lenteur. Ces récriminations ont trouvé des échos jusque dans le Parlement et la loi du 20 juillet 1918 est venue décider que le maire doit aviser le réclamant de l'envoi de sa réclamation à l'autorité compétente et que s'il s'écoule trois mois à compter du jour de la transmission par le maire de la commune à la Commission d'évaluation, sans qu'ait été fixé l'indemnité allouée aux intéressés ou sans que notification leur ait été faite ceux-ci pourraient saisir directement la juridiction compétente.

Le souci du Législateur part d'un bon naturel, pourrait-on dire. Le mal est qu'il n'a pas voulu ou n'a pas su trouver le moyen de rendre pratique sa décision. Sa bonne intention pourra donner satisfaction à certains théoriciens, mais pratiquement elle ne pourra rien changer à l'état de chose existant et sera incapable de faire liquider plus vite le plus petit des dossiers. Ce qu'il aurait fallu, c'eût été de donner les moyens pratiques d'instruire plus rapidement les demandes d'indemnité et c'est précisément la seule chose dont le Législateur ne s'est pas occupé.

1. Article 54 du décret du 2 août 1877.

Ces récriminations fondées pour partie s'adressent à tort au fonctionnaire de l'Intendance. Mieux avisés seraient les plaignants de s'en prendre souvent à eux, quelquefois à la procédure elle-même de la réparation des dégâts de logement et de cantonnement.

Les dossiers parviennent généralement à l'autorité compétente fort incomplets : les procès-verbaux de constat dressés par les mairies ne mentionnent que vaguement la troupe, auteur des dégâts, ou ne la mentionnent pas du tout ; par suite le fonctionnaire de l'Intendance doit se mettre en relation avec la troupe présumée avoir commis les dégâts, objets de la réclamation ; celle-ci nie parfois avoir commis les dégradations dont on l'accuse, parfois nie avoir stationné dans la commune où les dégâts ont été commis. Il s'ensuit des enquêtes nouvelles, tant auprès de nouveaux corps qu'auprès des voisins du prestataire, partant des pertes de temps considérables qui nuisent non seulement à la réclamation en cours de règlement, mais encore au règlement des autres réclamations. D'aucuns pourront nous accuser d'exagération et soutenir que ce fait doit se produire rarement. C'est une erreur. Nous avons pu constater que le fait se produit fréquemment et que nombreux sont les réclamants qui, la troupe partie, ne se rappellent plus de l'unité qui a logé et cantonné chez eux.

Fréquemment encore états et pièces justificatives renferment des vices de forme ; tantôt c'est une date

qui fait défaut, tantôt c'est une signature qui manque, tantôt enfin c'est un cachet de mairie qui n'a pas été apposé. Sans doute ces vices ne rendent pas ces états et pièces nuls puisque le Législateur ne l'a pas voulu ; mais par contre il veut que ces pièces soient régularisées (1) et comment les régulariser sans un échange considérable de correspondances, par suite une perte de temps appréciable et un retard, toujours trop grand au gré du prestataire, dans la liquidation des indemnités qu'il réclame ?

La procédure elle-même de règlement des dégâts de logement et de cantonnement n'est pas à l'abri de tout reproche, comme d'ailleurs la plupart des innovations. Bonne pour les dégâts résultant des manœuvres cette procédure manque de souplesse si on la transporte en période de guerre qui fait ressortir toutes ces longueurs dont on se plaint. Le remède n'est pas dans la modification mais bien dans la suppression de cette procédure et son remplacement par tout un système nouveau, notamment par celui que nous préconiserons dans le chapitre suivant.

1. Circulaire du 20 avril 1916.

SECTION II

PROCÉDURE JUDICIAIRE

L'expression de procédure judiciaire bien que généralement employée dans les Sous-Intendances, peut éveiller : l'idée d'une procédure spéciale et privilégiée ne jouant que dans certains cas nettement déterminés par la loi, faisant ainsi apparaître la procédure administrative comme une procédure de droit commun.

Tel n'est point cependant le sens qu'il faut lui attribuer. Elle ne constitue, en effet, aucune procédure de faveur, mais bien plutôt la seule procédure prévue en matière de dégâts de logement et de cantonnement ; la procédure étudiée dans la section précédente étant un essai de règlement amiable et non une procédure proprement dite se déroulant devant des juges compétents qui rendent une sentence exécutoire.

Ainsi comprise, cette procédure fait corps avec la précédente dans laquelle elle s'intercale pour ainsi dire, prenant naissance au moment où le prestataire ne croit pas devoir accepter d'arrangement amiable pour finir par le jugement exécutoire sur le vu duquel le fonctionnaire de l'Intendance délivre le mandat de paiement.

L'intéressé a quinze jours à partir de la notification qui lui est faite par le maire pour accepter ou refuser l'offre qui lui est faite par l'Intendance. Sur son refus motivé, le maire transmet au juge de paix du canton la déclaration du refus qui lui est faite par l'intéressé. L'article 56 du décret réglementaire dispose à cet effet (1).

« Les refus d'acceptation du chiffre de l'indemnité allouée, qui sont remis au maire dans les conditions prévues par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877 sont transmis par ceux-ci aux juges de paix aussitôt après l'expiration du délai de quinzaine. »

Dans le rapport adressé au Sénat, M. le colonel O. de Bastard a prévu et refuté l'objection que cette disposition pouvait faire naître au point de vue des principes généraux du droit et en même temps il a déterminé quelle serait en cette matière la responsabilité du maire.

« Le maire, aux termes de cet article, sert d'agent de transmission entre les particuliers et l'autorité judiciaire. Il est tenu de transmettre au juge de paix du canton le refus motivé de l'allocation de la part des particuliers. Il y a bien ici dérogation au principe général qui veut que les parties elles-mêmes ou leurs mandataires, saisissent les tribunaux des différends qu'elles peuvent avoir. Mais cette disposi-

1. Article 26 de la loi du 3 juillet 1877.

tion qui peut paraître singulière à première vue, a sa raison d'être : on a voulu donner aux intéressés toute facilité pour le règlement de l'indemnité. C'est le maire qui est chargé de renseigner l'autorité militaire sur les prestations fournies, c'est lui qui reçoit les propositions d'indemnité et les transmet aux particuliers, « ce sera également le maire qui saisira le tribunal de leurs contestations, en étant, pour ainsi dire, leur mandataire constitué par la loi. Cette disposition est donc tout à l'avantage des particuliers. Aucune pénalité, il est vrai, n'est édictée contre le maire qui ne se conformerait pas aux prescriptions de l'article 26 sur ce point, mais une pénalité ici est inutile. Si le maire ne voulait pas exécuter la loi, les particuliers trouveraient dans cette loi même la base d'une action en dommages-intérêts. »

Le juge de paix dès qu'il est saisi de la déclaration de refus, doit appeler en conciliation le fonctionnaire de l'Intendance qui a pris la décision attaquée ainsi que les réclamants (1). Cette citation en conciliation est faite par voie d'avertissement, sans frais et pour une date aussi rapprochée que possible (2).

Le fonctionnaire de l'Intendance n'est point tenu de comparaître lui-même. Il résulte des rapports présentés à la Chambre des députés et au Sénat qu'il

1. Article 56 du décret du 2 août 1877.

2. Article 26, § 4 de la loi du 3 juillet 1877.

est autorisé à se faire représenter par un agent dont le choix est laissé à l'administration, et qui peut être suivant les localités, un officier, un brigadier de gendarmerie, un commissaire de police, un agent des finances, notamment le percepteur. Ces fonctionnaires, cités dans les rapports de M. le baron Reille et le colonel O. de Bastard, ne le sont qu'à titre d'exemple. Mais, dans tous les cas, le représentant de l'autorité militaire devra justifier de son mandat auprès du juge de paix. En fait, pendant la présente guerre, le fonctionnaire de l'Intendance a été représenté soit par un officier, l'attaché d'Intendance, soit par un commis plaidant (avoué ou avocat) sous-officier ou soldat.

Si les parties se concilient le juge en dresse procès-verbal sur le vu duquel le Sous-Intendant militaire compétent devrait délivrer un mandat de paiement. La pratique a admis que préalablement à la délivrance de son mandat ce fonctionnaire devrait faire signer au prestataire concilié un acte d'acquiescement et de désistement.

Si les parties n'arrivent pas à s'entendre procès-verbal de non-conciliation est également dressé par le même magistrat, et il incombe au prestataire de saisir le juge compétent.

Dans la pratique, il arrivait souvent que le prestataire négligeait de se pourvoir devant le juge compétent pour faire fixer le prix de sa prestation. La

loi de 1877 ne donnait aucun moyen pour remédier à cet état de chose. Le règlement des litiges trainait ainsi indéfiniment en longueur, et le prestataire ne se faisait point scrupule, le cas échéant et malgré sa négligence, de rendre responsable du retard apporté au règlement de sa réclamation l'autorité militaire qui n'y était cependant pour rien.

La circulaire du 14 août 1916 est venue tenter de parer à cet inconvénient en décidant que lorsqu'un délai de trois mois se serait écoulé depuis le jour de la non-conciliation sans que la juridiction compétente ait été saisie, le service local de l'Intendance chargé du règlement des indemnités notifierait à nouveau à ce prestataire négligent et par la voie administrative, le chiffre des indemnités allouées et lui ferait remarquer que tant qu'il persisterait dans son refus d'acceptation de l'indemnité à lui proposée ou négligerait de la faire fixer judiciairement, le règlement de sa prestation ne pourrait avoir lieu.

Cette circulaire met bien l'administration de l'Intendance à l'abri de toute accusation de négligence, mais en réalité elle ne résout pas la difficulté puisque le prestataire négligent, peut comme précédemment, et malgré cette nouvelle notification, retarder indéfiniment par son inertie, le règlement de sa prestation.

« En cas de non-conciliation », porte l'article 26 § 5, « le juge de paix peut prononcer immédiatement

ou ajourner les parties pour être jugées dans le plus bref délai. »

Cette disposition semblerait attribuer dans tous les cas, compétence au juge de paix ; mais il n'en est pas ainsi. En effet, le paragraphe suivant dispose expressément qu'au-dessus de 1.500 francs l'affaire est portée devant le tribunal de première instance.

La compétence du juge de paix est donc limitée : « Il statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs inclusivement et en premier ressort jusqu'à 1.500 francs inclusivement. »

Lors donc que la demande excède 1.500 francs, le juge de paix n'en connaît qu'à titre conciliateur ; aussi l'article 56 § 3 du décret du 2 août 1877 exige-t-il que les procès-verbaux de non-conciliation pour les réclamations supérieures à 1.500 francs soient remis directement à l'intéressé.

Ce qui détermine la compétence, c'est le chiffre de l'indemnité réclamée par l'intéressé ; c'est ce qui ressort de ces mots : « pour les réclamations à « 1.500 francs » et aussi du paragraphe suivant du rapport de M. le colonel O. de Bastard :

« Le juge de paix est donc saisi par le maire ; il statue en dernier ressort jusqu'à une valeur de 200 francs, et à charge d'appel devant le tribunal de première instance pour les réclamations de 200 à 1.500 francs.

« Pour toute demande supérieure à 1.500 francs,

le juge de paix n'en connaît que comme tribunal de conciliation, et la connaissance de l'affaire appartient, en premier ressort, aux tribunaux de première instance et en appel à la Cour. C'est dans ce sens général que l'article devra être interprété. »

Nous voyons par le même passage, que dans la pensée du Législateur, les tribunaux de première instance ne statuent qu'en premier ressort et, sauf recours devant la Cour d'appel, sur les réclamations supérieures à 1.500 francs.

Une difficulté s'est élevée au sujet de la compétence du juge de paix. La loi du 12 juillet 1905, en effet, a élevé de 100 à 300 francs le taux de la compétence en dernier ressort des juges de paix pour les affaires purement personnelles et mobilières (1).

La loi de 1905 devait-elle s'appliquer aux matières des dégâts de logement et de cantonnement. Nous ne le croyons pas. Les lois générales, en effet, ne peuvent déroger aux lois spéciales. Or la loi de 1905 est une loi générale qui ne peut avoir pour effet de

1. En droit civil le juge de paix dans sa compétence ordinaire est juge en dernier ressort de 0 à 300 francs et à charge d'appel de 300 à 600 francs (article 1^{er} de la loi 1905).

Et le tribunal de première instance est compétent en dernier ressort des appels de justice de paix de 300 à 600 francs des affaires personnelles mobilières de 600 à 1.500 francs, et des affaires immobilières quand l'immeuble litigieux est d'un revenu ne dépassant pas 6 francs. Enfin, il est juge en premier ressort à charge d'appel-toutes les fois que les affaires sont supérieures à ces taux.

modifier le taux de la compétence établie par la loi très spéciale du 3 juillet 1877 qui constituait déjà lorsqu'elle est intervenue une dérogation formelle à la loi alors générale du 25 mai 1838. C'est d'ailleurs cette manière de voir qui a prévalu dans la pratique.

Il nous paraît certain que les voies de recours ordinaires, telles que l'opposition et le recours en cassation sont ouvertes aux parties.

Dans tous les cas, le jugement est rendu comme en matière sommaire (1). Le Législateur considère comme extrêmement désirable, au point de vue des intérêts de tous, le règlement le plus prompt possible des indemnités ; il veut aussi que le jugement du désaccord n'entraîne que peu de frais. Ce double but est atteint par la disposition du paragraphe final de l'article 26. En effet la procédure tracée pour l'instruction et le jugement des matières sommaires (art. 405 à 413 et 463 du Cod. de proc. civ.) permet de statuer dans un bref délai en simplifiant, dans une large mesure, les formalités ordinaires. « Les matières sommaires sont jugées à l'audience, après les délais de la citation échus, sur un simple acte, sans autre procédure ni formalités » (art. 405 du Cod. de proc. civ.) D'un autre côté, les taxes pour les actes de procédure sont moins élevées qu'en matière ordinaire (D. du 16 février 1907, tarif en

1. Article 26 de la loi du 3 juillet 1877.

matière civile, art. 67). Les réclamations en indemnités seront donc jugées promptement et avec économie.

Le Législateur n'a parlé que du jugement. « Le jugement sera rendu comme en matière sommaire ».

Mais il nous paraît certain que son intention n'a pas été de restreindre au seul jugement l'assimilation avec les matières sommaires. Il est de jurisprudence que les mots » jugés sommairement », employés dans divers articles du Code de procédure civile ou dans d'autres lois, signifient que l'affaire doit être non seulement jugée, mais instruite comme en matière sommaire et que les frais doivent être taxés comme en matière sommaire. A plus forte raison doit-on interpréter dans le même sens l'expression « jugement rendu comme en matière sommaire ». D'ailleurs, M. Reille, dans son rapport, fait remarquer qu'avec cette procédure, les frais seront minimes », ce qui n'aurait point de sens si les taxes n'étaient point celles que fixe l'article 67 du tarif en matière civile.

Aux tribunaux saisis de la réclamation appartiendra le droit de fixer par qui les frais et dépens devront être supportés : le même rapport le déclare expressément. Ces frais pourront donc être mis à la charge de l'Etat, si les prétentions du réclamant sont reconnues fondées.

En cas d'appel par l'Etat, celui-ci doit-il consigner

l'amende du fol appel ? Cette question doit être résolue par l'affirmative car l'amende ne constituant ni un droit de timbre ni un droit d'enregistrement (car nous verrons ci-après que la présente procédure est dispensée du timbre et enregistrée gratis), on ne peut arguer des dispositions de la loi du 18 décembre 1878 pour se dispenser de la payer.

Une divergence de vue s'est produite au sujet de la procédure à suivre en cas d'appel d'un jugement rendu par un tribunal civil en matière de dégâts de logement et de cantonnement, lorsque le tribunal est du ressort d'une Cour d'appel appartenant à une région autre que celle dans laquelle est situé le siège du tribunal, car la compétence de l'Intendant ne s'étend pas au delà de sa région ; et l'on s'est demandé s'il ne devait pas se dessaisir de la réclamation litigieuse au profit du Sous-Intendant militaire du lieu de la Cour d'appel.

Après quelques hésitations il a été admis que le Sous-Intendant militaire qui aux termes de l'article 50 du décret du 2 août 1877 est chargé de fixer l'indemnité de la prestation était investi par l'article 56 du même décret, du droit de représenter l'Etat en conciliation devant le juge de paix et par suite était aussi chargé de celui de suivre toute la procédure engagée pour une même affaire. Cette solution est d'ailleurs à l'avantage tant de l'Etat que des particuliers. L'Etat a intérêt à ce que toute la procédure

soit suivie par le Sous-Intendant militaire qui en a connu l'origine, ce Sous-Intendant étant mieux qualifié que tout autre pour conduire la réclamation litigieuse à bonne fin. Le particulier lui aussi y trouve son avantage, tant par l'économie de temps que cette manière de faire préconise que par la connaissance qu'il a des arguments dont s'est servie la partie adverse devant le tribunal de première instance.

CHAPITRE V

ESSAIS DE LEGISLATION SUR LES DEGATS DE LOGEMENT ET DE CANTONNEMENT

La critique est aisée même dans la matière qui nous occupe. Aussi nombreuses sont celles que, durant quatre ans, nous avons entendu formuler à l'encontre de la procédure des dégâts de logement et de cantonnement.

La principale source de ces critiques provient de ce que notre grande loi des réquisitions et les lois et règlements qui l'ont suivie et complétée, envisageaient plutôt le temps de paix que le temps de guerre.

Alors que nos ennemis, les Allemands, au lieu d'attendre les crises pour ordonner les mesures nécessaires, étaient depuis longtemps en possession de lois qui ont pour objet de prévoir et de régler les questions que peut soulever l'état de guerre, la France se laissant entraîner par ses aspirations humanitaires et pacifiques, rêvait à cet âge d'or où l'on

n'aura plus besoin du grand gendarme que sont pour les nations, les grandes et puissantes armées ; partant, à ses yeux, point n'était nécessaire de légiférer sur les rapports de l'habitant et des troupes en campagne.

D'aucuns avaient bien pensé, il est vrai, qu'il pouvait être préférable de créer par des dispositions séparées, une loi pour le temps de paix et une loi pour le temps de guerre de manière à distinguer les modes de procéder dans chacun de ces cas, mais le Législateur avait jugé que l'application des règles qui doivent présider aux rapports existants entre la population et l'armée seraient d'autant plus faciles que ces dispositions seraient contenues dans une loi unique, qu'en réalité le règlement des indemnités resterait soumis aux mêmes principes et qu'enfin, la différence portant presque uniquement sur l'étendue du droit, mieux valait poser des règles communes.

En fait, et tout en voulant rester fidèle à ce principe de la loi unique on s'en est écarté cependant. Une instruction ministérielle du 17 août 1907 est venue créer un régime nouveau : celui des manœuvres et exercices. Sans doute, les auteurs de cette instruction se sont défendus d'innover, déclarant n'agir que par application de la loi du 3 juillet 1877, mais en réalité la procédure préconisée s'est écartée sensiblement de l'esprit de cette loi tout en restant une procédure propre au temps de paix.

Lors des événements de 1914 on s'est donc trouvé en présence de deux procédures assez différentes d'ailleurs, mais s'appliquant toutes deux, beaucoup plus au temps de paix qu'au temps de guerre. Et comme ni l'une ni l'autre ne tenaient suffisamment compte des nécessités que ne manque pas de créer l'état de guerre ni de l'esprit d'égalité et de solidarité qui s'est fait jour ces dernières années, force a été de créer à la hâte et à coup d'instructions, de décrets et de circulaires une procédure en rapport avec les besoins du moment.

De cette législation abondante est résultée une procédure hétéroclite dans laquelle on cherche vainement l'esprit du Législateur de 1877 ou celui des auteurs de l'instruction de 1907. Cette législation intempestive ressemble quelque peu à une machine compliquée dont les rouages mal ajustés paralysent les mouvements de la machine entière. De là, les critiques et les systèmes préconisés pour remplacer cette législation. Parmi ces derniers nous retiendrons les suivants :

1^o Maintien du système actuel, suppression de la Commission départementale d'évaluation ;

2^o Augmentation des attributions de la Commission départementale d'évaluation, le fonctionnaire de l'Intendance ne devenant qu'un simple agent payeur.

3^o Adaptation du système des manœuvres et exer-

cices et création d'une Commission spéciale d'évaluation pour les dégâts de logement et de cantonnement ;

4° Assimilation des dégâts de logement et de cantonnement aux dommages de guerre.

PREMIER SYSTÈME

Maintien du système actuel ; suppression de la Commission départementale d'évaluation

Pour les partisans de ce système, la procédure de 1877 aurait donné de bons résultats grâce aux nombreuses modifications qui l'ont pour ainsi dire submergée.

La principale cause du retard apporté aux règlements des indemnités pour dégâts de logement et de cantonnement serait imputable à la Commission départementale d'évaluation dont ils demandent la suppression, non comme organe de réquisition, mais comme agent dans le règlement des dégâts de logement et de cantonnement.

Leurs accusations sont justes pour partie. Un temps précieux est perdu à cause d'elle. Le maire ayant établi ses états A et ses bordereaux récapitulatifs adresse les uns et les autres au sous-préfet chargé de les faire parvenir au préfet qui lui-même

doit en saisir la Commission départementale d'évaluation.

Or celle-ci est saisie de réclamations dont les dossiers la plupart du temps sont incomplets. Pour émettre judicieusement son avis, elle devrait faire procéder à une enquête ou à une expertise, ce qu'elle ne fait jamais.

Pour se tirer d'affaire, elle se borne à faire une étude superficielle de la réclamation et à faire sien l'avis que le maire de la commune du lieu des dégâts à émis sur ses états, pareil avis donné sans connaissance de cause devient une pure formalité sans aucun effet et dont on pourrait alléger la procédure des dégâts de cantonnement.

Les réclamations même les plus simples, celles dont les dossiers sont constitués dans la forme la plus régulière possible ne sont pas mieux traitées que les premières. La Commission d'évaluation ayant compétence pour toutes les réclamations du département est saisie de réclamations très nombreuses. Par suite, les Commissions d'évaluation qui ne siègent pas en permanence se trouvent débordées de travail.

Pour éviter l'encombrement elles bâclent l'étude des réclamations dont elles sont saisies en retombant dans le défaut ci-dessus, à savoir : faire sien l'avis du maire. Arrivant au même résultat que dans la première observation il faudra admettre la même solution : enlever à la Commission départementale d'éva-

luation sa compétence, relativement aux dégâts de logement et de cantonnement.

Le Législateur lui-même s'est ému de cet état de chose et à cherché d'y porter remède. Il a cru le trouver dans le décret du 2 avril 1916 qui prévoit la subdivision des Commissions départementales en sections. Ce palliatif a pu donner de bons résultats quant à l'accélération des affaires ; les Commissions d'évaluation n'en ont pas moins continué de rendre des avis conformes à ceux des maires. Dès lors pourquoi maintenir leur institution si elles n'apportent au règlement des affaires qu'un avis très juste peut-être, mais dont la paternité appartient à autrui.

Enfin, dit-on, l'avis de la Commission départementale d'évaluation, ne lie pas l'administration de l'Intendance qui peut statuer en toute liberté. Cette indépendance de l'autorité militaire peut expliquer le peu d'intérêt qu'a cette Commission de donner un avis plus ou moins bien fondé, elle n'en est pas moins une preuve que la suppression de la Commission d'évaluation s'impose.

Dans la pensée du Législateur, cette Commission devait être la gardienne de la propriété privée, la garantie d'une équitable réparation en cas d'atteinte à cette propriété. Elle a été un espoir déçu puisqu'en définitive c'est à l'administration de l'Intendance qu'il appartient de faire des offres aux intéressés. Rien ne s'oppose donc à sa suppression.

Cette opinion renferme une grosse part de vérité. Ces commissions ne garantissant en réalité rien du tout, faisant perdre un temps précieux et n'ayant pas le pouvoir ni de discuter, ni de faire exécuter les avis qu'elles émettent, deviennent des commissions muettes dont la disparition pourrait être envisagée sans gros inconvénients. Leur disparition constituerait une précieuse économie de temps, le maire adressant directement ses états et bordereaux à la Sous-Intendance compétente, mais elle ne constituerait pas à notre avis une réforme suffisante.

DEUXIÈME SYSTÈME

Augmentation des attributions de la commission départementale d'évaluation, le fonctionnaire de l'Intendance devenant un simple agent payeur.

On a raison disent les partisans de ce second système de critiquer l'organisation et le fonctionnement des commissions départementales d'évaluation en tant qu'agents de la réparation des dégâts de logement et de cantonnement. Mais de ce que cette organisation et ce fonctionnement sont mauvais, il ne s'ensuit pas qu'il faille conclure à leur suppression. Si cet organe n'a donné aucun résultat appréciable, c'est uniquement parce qu'il n'avait pas été

créé dans des conditions propices pour en donner. Et il serait sage, au lieu d'en demander la suppression, de se préoccuper de rechercher par quels moyens on pourrait arriver à en faire un organe essentiel dans le règlement des dégâts de logement et de cantonnement. Ces moyens seraient simples. Il suffirait :

1° De développer encore la souplesse de ces commissions déjà élargie par le décret du 2 avril 1916 en augmentant le nombre de leurs membres et en créant des sous-sections ayant capacité pour agir au nom de la commission elle-même.

2° De donner à ces commissions et par suite à leurs sections et sous-sections, le droit sinon de fixer définitivement l'indemnité à allouer au réclamant, du moins celui de lui faire des offres formelles. Si celui-ci acceptait l'indemnité à lui offerte, le fonctionnaire de l'Intendance délivrerait un mandat sur le vu de l'acceptation. S'il refusait, au contraire, les tribunaux judiciaires seraient saisis du différent soit par la commission elle-même, soit par l'intéressé, et le fonctionnaire de l'Intendance sur le vu du jugement exécutoire délivrerait un mandat de paiement.

Ce système aboutirait donc à faire du fonctionnaire de l'Intendance un simple agent payeur et à donner au prestataire le maximum de garantie, car, ajoute-t-on, que se passerait-il dans le premier sys-

tème ? En éliminant la commission départementale d'évaluation dans la composition de laquelle la prédominance est assurée à l'élément civil, on confie au fonctionnaire de l'Intendance, chargé de par ses fonctions de défendre les intérêts de l'Etat, le soin de trancher un différent entre un particulier et l'Etat ; celui-ci devient donc partie et juge dans sa propre cause ce qui est en opposition flagrante avec les principes de notre droit.

Le second système, au contraire, sauvegarderait les droits de tous : l'Etat verrait ses intérêts défendus par l'élément militaire des commissions d'évaluation et la propriété du particulier serait sauvegardée par l'élément civil.

L'argument est fort, la propriété privée étant dans notre législation une des premières libertés individuelles, et sa garantie, la cause de la richesse nationale. Il n'est cependant point à l'abri de toute critique. *Supra* nous avons vu, en effet, que si le Législateur s'était efforcé de donner la prédominance à l'élément civil dans les commissions d'évaluation, il n'y était parvenu que partiellement puisque, par le jeu des absences et abstentions, ces commissions pouvaient fort bien fonctionner avec prédominance de l'élément militaire.

Un autre grief peut encore être fait à ce système, le même d'ailleurs qu'au système précédent : la grande cause du retard apporté à la liquidation des

réclamations pour dégâts de logement et de cantonnement est la constitution incomplète des dossiers qui parviennent à l'autorité compétente et l'obligation dans laquelle se trouve cette autorité de correspondre fréquemment avec le prestataire. Or que ces réclamations soient instruites par l'Intendance, en dehors de toute commission d'évaluation, ou par celle-ci en dehors de l'Intendance, il n'en résultera pas moins que la cause du retard apporté à la liquidation de ces réclamations existera toujours et que toujours existera cette correspondance intense entre l'autorité compétente et le réclamant. Ce qu'il faudrait ce serait abréger la liquidation des réclamations tout en sauvegardant les intérêts de l'Etat et du prestataire. C'est ce que se propose le système suivant.

TROISIÈME SYSTÈME

Adaptation du système des manœuvres et exercices et création d'une commission spéciale d'évaluation pour les dégâts de logement et du cantonnement.

Les critiques adressées aux deux systèmes précédents ont donné naissance à un système assez ingénieux tiré de la combinaison de l'instruction ministérielle du 17 août 1907 sur les manœuvres et exercices et d'une circulaire de 1916 créant les commissions de liquidation des réquisitions (1).

1. Circulaire du 20 avril 1916.

L'instruction de 1907 prévoit deux sortes de manœuvres et exercices, l'une dite de premier groupe si l'effectif en manœuvre est égal ou supérieur à une brigade (1) l'autre dite de second groupe quand l'effectif est inférieur à une brigade (2).

Les réclamations auxquelles donnent lieu les manœuvres de premier groupe, déposées à la mairie dans les trois jours qui suivent le passage où le départ de la troupe sont examinées par une commission composée d'un fonctionnaire de l'Intendance, président d'un membre civil désigné par le préfet et d'un officier d'Administration du génie.

Si les intéressés présents acceptent l'offre qui leur est faite par la commission, ils reçoivent immédiatement le montant de leurs indemnités.

Si l'offre n'est pas acceptée séance tenante, la commission insère dans son procès-verbal les renseignements propres à faire apprécier la nature et l'étendue du dommage et remet au maire un extrait du procès-verbal en même temps que l'état des indemnités qui n'ont pas été acceptées séance tenante.

Le maire, par une notification administrative, met immédiatement les ayants droit en demeure d'accep-

1. Article 108 du décret du 2 août 1877 modifié par décret du 25 juillet 1912.

2. Instruction du 17 août 1907.

ter les indemnités offertes ou de les refuser dans un délai de quinze jours.

A l'expiration du délai de quinze jours, le maire consigne sur l'état qui lui a été remis par la commission les réponses qu'il a reçues et transmet ensuite l'état au fonctionnaire de l'Intendance qui assure le paiement des indemnités qui n'ont pas été refusées.

En cas de non acceptation d'un ou de plusieurs intéressés, l'extrait du procès-verbal est remis par le maire au juge de paix ou au tribunal chargé de statuer sur les réclamations.

Dans les manœuvres du second groupe les dommages sont évalués peu après le passage des troupes par un officier du corps auquel ils sont imputables après que le chef de corps a contrôlé, au moyen de renseignements fournis par les commandants de compagnie, que les dégâts ont bien été causés par le passage des troupes.

L'officier chargé de la fixation des offres se fait assister par un idoine civil pris parmi les personnes de la région offrant les garanties de capacité et de moralité désirables.

En cas d'accord avec les intéressés, le paiement a lieu incontinent, au moyen d'une avance de fonds faite à l'officier enquêteur par le Conseil d'administration du corps.

En cas de désaccord, la réclamation est transmise par l'officier enquêteur, avec rapport détaillé au

général commandant le corps d'armée. Sur le vu de ces pièces celui-ci revise ou maintient le montant de l'offre ; sa décision est notifiée à l'intéressé et au chef du corps de troupe. En cas d'acceptation de la somme ainsi fixé, le paiement a lieu sans retard par les soins du conseil d'administration du corps de troupe.

En cas de non acceptation de la somme arrêtée par le général commandant le corps d'armée, le réclamant est invité à reproduire sa demande sur papier timbré. Le dossier de l'affaire est adressé au Ministre avec tous renseignements complémentaires qui pourraient être jugés utiles.

La décision du Ministre est ensuite notifiée au réclamant.

Les commissions dites de liquidation des réquisitions, de création récente (1), sont composées de deux membres, l'un militaire (fonctionnaire de l'Intendance) l'autre civil.

Leur mission est de visiter toutes les communes du ressort de l'Intendance (généralement le département), de fournir tant aux maires qu'à leurs administrés tous les renseignements dont ils peuvent avoir besoin pour le règlement des réquisitions, logement, cantonnement et enfin de régulariser, le cas échéant, les prestations en souffrance, de les liquider pour

1. Circulaire du 20 avril 1916.

ainsi dire, d'où leur nom de commissions de liquidation.

Ces législations combinées, disent les partisans de ce système, pourraient servir de base à l'institution d'une procédure propre aux dégâts de logements et de cantonnement en temps de guerre.

Il suffirait pour cela :

1° De maintenir la constatation des dégâts dans les délais en vigueur et dans la forme prescrite tant par le Législateur de 1877 que par les réglementations postérieures, officiers et maires restant les agents de constatation de ces dégâts ;

2° De créer une commission de deux membres : l'un fonctionnaire de l'Intendance, président ; l'autre civil, le maire de chaque commune par exemple ou telle personne désignée sur présentation du préfet. A ces deux membres, ou adjoindrait un agent payeur.

Cette commission se transporterait dans toutes les communes de son ressort d'après un roulement déterminé, entendrait les intéressés et leur ferait des offres. Au cas d'acceptation, l'intéressé serait immédiatement indemnisé par les soins de l'agent payeur. En cas de non-acceptation, la commission dresserait un état de refus qui serait adressé par les soins du maire avec toutes pièces à l'appui, au juge compétent (juge de paix ou tribunal de première instance) : commencerait alors la procédure judiciaire telle que nous l'avons décrite ci-dessus chapitre IV.

Ainsi comprise, affirment ses partisans, cette procédure donnerait les résultats les plus satisfaisants au point de vue de l'économie de l'argent et au point de vue de l'économie du temps.

Dans le système actuel que fait le prestataire ? Il s'attend à une forte réduction de ses prétentions, réduction qu'il ne peut prévoir, mais qu'il redoute d'autant plus qu'il ne la prévoit pas.

Pour se mettre à l'abri d'une perte éventuelle, il double ou triple ses prétentions. Mais, au moment où l'offre lui est faite par le fonctionnaire de l'Intendance il oublie sa supercherie pour ne plus voir que la grosse différence qui existe entre l'offre tardive de l'autorité militaire et ses prétentions. Il s'ensuit des récriminations qu'il communique à ses voisins, qui d'ailleurs ont fait comme lui. Finalement, après un petit meeting dans le cabaret du village, tous les prestataires refusent l'offre qui leur est faite. Le procédé préconisé éviterait ces supercheries et ces cabales. Le prestataire pourrait dans une courte conversation avec la commission, exposer ses prétentions, entendre une réfutation et finalement se rendre à composition.

On éviterait ainsi ces correspondances interminables que dans le système actuel le fonctionnaire de l'Intendance doit échanger avec chaque prestataire et ce dernier n'aurait pas à attendre des mois et des mois pour toucher la petite indemnité qui lui

est due et sur laquelle il compte parfois pour payer la note du boulanger ou adoucir le sort du mari ou du fils qui là-bas dans les tranchées n'ont pas tout le confort désirable.

Un agent très important, dit-on, influencerait sur la détermination du réclamant, la vue des bonnes espèces sonnantes, toujours un peu fascinatrices pour quelques-uns.

La vue d'une indemnité immédiate comparée à une indemnité lointaine et toujours problématique engagerait le réclamant à se montrer moins exigeant. Un tiens ne vaut-il pas mieux que deux tu l'auras ? Et, en fait, l'acceptant trouverait son avantage même dans une indemnité inférieure au préjudice éprouvé, si cette indemnité était immédiate. L'indemnité touchée ce sont les soucis qui s'en vont, ce sont les intérêts qui courent, ce sont le commerce et l'industrie en perspective, ce sont enfin, couvée, cochon, veau, vache que l'on voit aller et venir comme la laitière du bon La Fontaine.

Ce système qui trouve de très nombreux et très fervents défenseurs dans le monde de l'Intendance se voit opposer deux objections.

Pour que ce système puisse donner de bons résultats, dit-on, la commission à créer devrait pouvoir visiter toutes les communes de son ressort fréquemment, tous les deux ou trois mois par exemple. Ce résultat ne pourrait être atteint que par la créa-

tion de nombreuses commissions d'évaluation et pareille création entraînerait des frais considérables.

Et non seulement il faudrait augmenter le nombre de ces commissions, il faudrait aussi augmenter leurs frais de déplacement, les tarifs existant dont se contente une commission qui ne se déplace que de temps à autre, étant par trop insuffisants pour permettre des déplacements permanents.

Les frais occasionnés par l'augmentation du nombre des commissions d'évaluation et l'augmentation des tarifs des frais de déplacement, est-il répondu, seront largement compensés par les économies que les commissions d'évaluation réaliseront pour l'Etat ; économie d'argent, ces commissions devant forcément traiter dans des conditions plus avantageuses que le fonctionnaire de l'Intendance et économie de temps, la plupart des réclamations étant réglées sur-le-champ.

De fait ces deux objections ne nous paraissent pas insurmontables ; mais il nous semble que ce soit sur un autre terrain que doive se porter la discussion, sur le terrain de l'égalité, base de notre société démocratique.

QUATRIÈME SYSTÈME

Assimilation des dégâts de logement et de cantonnement aux dommages de guerre

A notre point de vue, le système actuellement en vigueur et les trois systèmes ci-dessus proposés ont un grand avantage : celui d'assurer la réparation plus ou moins immédiate du préjudice souffert par le prestataire et aussi, il faut bien en convenir, de participer à la pacification des esprits pusillanimes qui n'auraient pas manqué de se récriminer à l'idée de souffrir des dégâts causés par la troupe et d'attendre pour leur réparation la fin d'une guerre démesurément longue.

Mais à côté de cet avantage apparaît un inconvénient que pour notre part nous trouvons grand car il engendre une inégalité choquante et criarde.

Alors, en effet, que l'habitant assez éloigné du front pour ne pas en être incommodé, mais assez proche pour bénéficier de la bonne aubaine de s'enrichir par un négoce très intense, devenant par endroit mercantile en vendant à la troupe et à des prix exorbitants, tous les produits que la bonne nourrice la terre lui prodigue, le malheureux qui se trouvait en pays envahi, dépouillé de tout par un envahisseur sans entrailles, mourait de faim ; et

l'homme, encore qui trop proche du front, devait abandonner son toit familial, ses pâtures où paissaient ses beaux troupeaux, ses champs couverts de blé aux belles tiges dorées, vendre à vil prix et parfois laisser à l'aventure ses bestiaux, ses instruments agricoles, son fonds de commerce et ses affaires quelconques pour courir sur les routes de France et vivre misérablement dans quelque coin perdu de nos hospitalières compagnes ou quelque mansarde malsaine de nos grandes villes et vivait dans la misère noire, après avoir goûté souvent de l'opulence.

Qu'ont-ils trouvé l'un et l'autre, lors de la victoire de nos braves poilus ? Des immeubles saccagés et détruits.

Le premier, affectueusement choyé par les siens, heureux de trouver fortune faite, a touché les rémunératrices indemnités de logement, de cantonnements et dégâts de cantonnements s'élevant parfois bien au-dessus du loyer ou du fermage dont il était débiteur, et que d'ailleurs, par suite du moratorium, il ne payait pas, alors même que le propriétaire fût dans le besoin.

Les deux autres, cancrs, hères et pauvres diables dont la condition était de mourir de faim, ont sans doute émargé aux maigres allocations accordées aux réfugiés et envahis, mais d'indemnité de logement, aucune ; d'indemnité de cantonnement, aucune ; d'indemnité de dégâts de logement et de cantonne-

ment, pas davantage. Qu'ils se rassurent cependant les braves gens, ils ne perdront rien. L'Etat, bon prince, tiendra compte de leurs misères s'ils peuvent les survivre, lorsque la loi sur les dommages de guerre, péniblement élaborée d'ailleurs, permettra de réparer les dommages dont chacun a souffert.

Ces deux catégories d'hommes ne sont-ils pas français tous deux ? n'ont-ils pas ensemble donné leurs fils, leur père pour sauver la patrie en danger ? Et eux-mêmes ne se sont-ils pas battus côte à côte parfois ? Si sans doute. Et pourquoi alors cette différence non dans le besoin mais dans le droit.

Sans doute, nous savons qu'il était impossible de faire pour les malheureux envahis plus que nous n'avons fait. En était-il de même pour les malheureux évacués ?

Personne, nous dira-t-on pour constater là-bas, sous la mitraille, les dégâts dont les évacués étaient victimes et personne non plus pour poursuivre la procédure prévue pour les dégâts de logement et de cantonnement : erreur que cela. Là-bas, tout là-bas, il y avait des héros qui se faisaient tuer, il aurait pu y avoir des héros pour voir entre deux escarmouches si les réclamations présentées par d'aucuns étaient fondées.

Il y avait l'honneur de l'évacué qui affirmait avoir des immeubles tout là-bas ; il y avait des voisins pouvant certifier l'exactitude des dires du réclamant.

il y avait les garanties qu'offraient les propriétés proches du front et pourquoi l'Etat n'aurait-il pas avancé à ces malheureux les sommes à valoir sur les dégâts qu'on aurait pu constater ultérieurement. Certaines banques, tel le Crédit du Nord n'ont-elles pas prêté sur le simple honneur de l'emprunteur.

Le Législateur lui-même s'est rendu compte de cette inégalité et après avoir prescrit que lorsqu'il y aurait doute sur la nature du dommage causé proche du front, ces dommages seraient considérés comme dommages de guerre, il a décidé dans le décret du 27 décembre 1914 que dans le mois de leur retour ou de leur délivrance, les évacués ou envahis pourraient faire constater leurs dégâts de cantonnement dans la forme prévue par la loi du 3 juillet 1877. C'était un louable effort tendant à établir plus d'égalité entre les citoyens d'un même pays, mais un effort insuffisant.

Au reste cette inégalité s'est manifestée dans des cas particuliers mais nombreux même parmi les réclamants en situation de faire valoir leurs droits. Nous n'en citerons qu'un à titre d'exemple.

Des troupes logées ou cantonnées dans un immeuble y causaient des déprédations, puis partaient et étaient remplacées par de nouvelles troupes qui, elles aussi, faisaient des dégâts. L'immeuble étant devenu libre, le propriétaire faisait faire les constatations prévues par la loi de 1877. Or, chacune

des troupes ayant stationné dans cet immeuble prétendait, ou avoir trouvé l'immeuble en mauvais état ou n'y avoir pas commis de dégâts. Il est arrivé en pareil cas que ces dégâts ont été considérés comme dommages de guerre.

La solution était peut être conforme à la législation en cours, était-elle équitable ? Il nous est permis de penser que non, car enfin, que les dégâts aient été commis par le X^e régiment ou par la troupe en général il n'en est pas moins vrai que dans les deux cas ils constituaient un préjudice dont la réparation aurait pu se faire dans le même temps et sous la même forme. Et cependant *Primus* était indemnisé au titre des dégâts de cantonnement parce qu'il avait logé le X^e régiment alors que *secondus* parce qu'il avait donné asile à ces héros inconnus qui nous ont donné la victoire se voyait opposer la procédure des dommages de guerre.

Il serait facile cependant d'arriver à une solution plus égalitaire et plus équitable.

Il suffirait pour cela de conserver le principe de la constatation des dégâts de logement et de cantonnement par les autorités, dans le temps et la forme prévus par la loi du 3 juillet 1877 modifiée par le décret du 27 décembre 1914 et la loi du 20 juillet 1918.

Les hostilités terminées, les procès-verbaux de constat seraient remis au maire de la commune où

les dégâts ont été commis. Cet officier dresserait des états modèle A ou autres et les ferait parvenir aux commissions prévues par le projet de loi relatif à la réparation des dommages de guerre.

Une grosse objection peut nous être faite : Le prestataire serait exposé à n'être indemnisé des dégâts dont il a été la victime que longtemps après le préjudice causé et perdrait ainsi l'intérêt rémunérateur d'une créance certaine cependant, voire même l'occasion de faire largement fructifier par un commerce intense, dont profiterait la nation, un argent dont le met rapidement en possession la procédure actuelle.

Remarquons d'abord que même avec la procédure actuelle le prestataire n'est pas toujours indemnisé aussi rapidement qu'on pourrait le croire et assez nombreux sont les prestataires qui attendent depuis 1914 la réparation du préjudice dont ils ont alors été les victimes.

Mais la victime des dommages de guerre, tout aussi intéressante, sinon plus, que celle des dégâts de cantonnement, n'attend-elle pas, elle, non seulement qu'elle soit indemnisée, mais encore que soit élaborée la loi que lui assurera la réparation du préjudice dont elle a souffert.

Il serait d'ailleurs facile de parer à cet inconvénient. Il suffirait pour cela que l'Etat consente des avances sans intérêts à toute personne ayant souf-

fert des dommages de guerre (dégâts de logement et de cantonnement ou autres). Ces prêts garantis par la créance de la victime de ces dommages contre l'Etat et par les biens mêmes de la victime, viendraient en déduction des indemnités ultérieurement fixées par la Commission des dommages de guerre.

DEUXIÈME PARTIE

LES DOMMAGES AUTRES QUE LES DÉGÂTS DE LOGEMENT ET DE CANTONNEMENT RÉGIS PAR LA LOI DES RÉQUISITIONS DU 3 JUILLET 1877.

Les dégâts de logement et de cantonnement sont certainement après les dommages de guerre, les dégâts qui ont le plus préoccupé l'opinion publique. La chose est très compréhensible et s'harmonise d'ailleurs fort bien avec le caractère du Français.

La guerre déclarée, l'homme valide a rejoint son régiment avec l'entrain dont tous nous gardons le souvenir impérissable. Et quand le vieux paysan comme le paisible rentier, l'humble ouvrier comme le riche industriel ont vu apparaître la culotte rouge de nos braves fantassins, le souvenir du fils, parti lui aussi, jointe à l'ardent patriotisme qui au fond de chacun de nous sommeillait, ont créé une louable émulation pour donner aux héros qui allaient braver la mort, un peu du confort que comporte la demeure familiale.

Mais, petit à petit, sous le poids des deuils, la longueur de la guerre, la pression des restrictions et le heurt des caractères, le soldat tout couvert de lauriers est apparu à quelques-uns comme un visiteur gênant.

A partir de ce jour, il n'a été question que des dégâts causés par le troupier.

Qu'étaient cependant ces dégâts comparés à ceux occasionnés dans ces prairies et terrains immenses transformés en camp d'instruction, de repos, en champs de tir, de tanks, dépôts de munitions, de matériels, parcs à bestiaux ? Peu de chose surtout si l'on tient compte des dégâts causés aux immeubles innombrables réquisitionnés pour la création d'hôpitaux, de sanatoria, d'écoles, d'ateliers, d'usines, qui eux aussi sont régis sinon entièrement par la loi de 1877 du moins par des instructions postérieures qui prennent leurs sources dans cette loi. ainsi que nous allons le voir dans cette seconde partie qui comprendra trois chapitres.

Dans le premier nous traiterons des dégâts résultant de l'occupation temporaire des terrains et pâtures et de l'établissement des champs de tir.

Dans le deuxième des dommages résultant des occupations temporaires d'immeubles bâtis.

Enfin dans le troisième nous exprimerons quelques critiques sur la procédure relative à la réparation des dommages résultant des occupations temporaires.

CHAPITRE PREMIER

OCCUPATIONS TEMPORAIRES DE TERRAINS ET PATURAGES

Seront exclus de cette étude comme ne constituant pas des dégâts imputables aux troupes en campagne.

Les dommages résultant de prises de possession définitives d'immeubles bâtis ou non bâtis régis tant par la loi du 3 mai 1841 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique que par la loi du 30 mars 1831 relative à l'expropriation et à l'occupation des propriétés privées nécessaires aux travaux de fortifications, laquelle loi a été étendue pendant la guerre par la loi du 28 mai 1915 à tous les travaux publics urgents.

Cette catégorie de dégâts éliminée, voyons comment sont traitées les occupations temporaires de terrains et pâturages.

Remarquons tout d'abord que la loi du 3 juillet 1877 n'a pas prévu expressément la réquisition des vastes terrains ou pâturages que la guerre actuelle a

rendue nécessaire pour l'établissement de camps d'instruction, de repos, parcs à bétail, etc.

L'article 5, en effet, de cette loi dispose qu'« est exigible par voie de réquisition, la fourniture des prestations nécessaires à l'armée et qui comprennent notamment ».

Dans l'énonciation des choses susceptibles de réquisition, faite au même article, est bien prévue la réquisition, des bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée (1) ainsi que la réquisition des matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour l'exécution de tous les travaux militaires (2) ; mais nulle part n'est prévue formellement la réquisition des vastes terrains et pâturages qu'une grande guerre rend nécessaire.

Le Législateur lui-même s'est rendu compte de cette lacune. Nous le voyons dire dans une circulaire (3) que « les principales difficultés en cas d'occupations de terrains et de pâturages opérées en vertu de la loi des réquisitions, proviennent de ce que la loi du 3 juillet 1877 n'a pas prévu expressément ce genre de réquisition que la guerre actuelle a cependant rendu de plus en plus fréquent ».

Dans une autre circulaire il est dit encore : « La loi

1. Article 5 § 1^{er}.

2. Article 5 § 7.

3. 22 Juin 1916.

du 3 juillet 1877 n'a pas prévu expressément la réquisition des vastes terrains ou pâturages que la guerre actuelle rend nécessaire pour l'établissement de nombreux camps d'instruction, de dépôts, de champs de manœuvre de parcs à bétail. »

Faudrait-il en conclure que le particulier pourrait se refuser à une réquisition de sa pâture ou de son champ ? Nous ne le pensons pas.

L'énumération de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1877 en effet, n'est pas limitative mais indicative. Cela résulte nettement de la teneur même de cet article « est exigible par voie de réquisition la fourniture des prestations nécessaires à l'armée notamment ». Il est hors de doute que si le Législateur avait entendu donner l'énumération complète des prestations susceptibles de réquisition il se serait abstenu d'employer l'adverbe *notamment*.

Et pour bien marquer que son énumération n'était pas limitative le Législateur de 1877 a eu soin de terminer son énumération par un paragraphe 11 ainsi conçu : « 11° Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. » Nul doute est possible sur l'intention du Législateur. Ce qu'il a voulu : c'est assurer à l'armée, en temps de guerre toutes les prestations dont celle-ci pouvait avoir besoin. Les réquisitions de terrains et pâturages sont précisément une des prestations dont la nécessité s'est fait le plus fortement sentir.

Ajoutons d'ailleurs qu'il n'est pas à notre connaissance que des difficultés se soient produites durant la présente guerre sur les pouvoirs de réquisition de l'autorité militaire.

Mais si aucune difficulté ne s'est produite sur les pouvoirs qu'à l'Etat de requérir, il n'en a pas été de même sur la manière de déterminer les indemnités auxquelles ces réquisitions pouvaient donner lieu. Ce sont précisément de ces difficultés que parlent les circulaires des 22 juin 1916 et 16 novembre 1917.

Toutefois le Législateur n'a pas adopté une législation unique pour toutes les réquisitions de terrains et pâturages. Il a cru, au contraire, devoir distinguer selon que ces réquisitions ont pour objet la création de camps de repos, d'instruction, d'entraînement, de dépôts de matériels ou autre ou selon qu'elles ont pour objet la création de chemin de fer ou de champs de tir.

Aussi allons-nous faire l'étude de ces occupations temporaires sous trois sections :

Dans la première nous grouperons les règles relatives à toute occupation temporaire de terrains et pâturages.

Dans la deuxième les règles spéciales qui régissent les occupations temporaires pour l'établissement des chemins de fer.

Et dans la troisième la législation spéciale aux occupations temporaires relatives au champ de tir.

SECTION I

DOMMAGES RÉSULTANT D'OCCUPATIONS TEMPORAIRES DE TERRAINS ET PATURAGES POUR L'ÉTABLISSEMENT DE CAMPS DE REPOS, D'INSTRUCTION, DE DÉPÔTS DE MATÉRIEL, DE PARCS DE BÉTAIL.

Les occupations temporaires présentent généralement un caractère moins urgent que les occupations dont il est question dans la première partie de cette thèse. Par contre, elles mettent en jeu des intérêts plus importants que les premières tant pour le prestataire que pour l'Etat. Aussi voyons-nous le Législateur prendre soin de conseiller la circonspection et la prudence aux autorités chargées de procéder aux réquisitions d'immeubles, terrains et pâtures.

Ces réquisitions, dit la circulaire du 28 décembre 1917, ne doivent être exercées qu'après qu'une étude approfondie aura fait ressortir qu'une telle réquisition est imposée par des nécessités impérieuses. Il serait regrettable ajoute-t-elle que de telles opérations fussent faites à la hâte et pour répondre à des besoins momentanés auxquels il serait possible de satisfaire par d'autres moyens ; non seulement on risquerait ainsi de porter atteinte, sans motif sérieux, au droit de propriété, mais encore, comme le cas s'est pro-

duit, on pourrait nuire à des établissements travaillant pour d'autres services de la guerre.

Cette circulaire permet de saisir sur le vif le caractère de cette occupation temporaire : c'est une atteinte à la propriété privée, c'est l'expropriation partielle pour cause d'utilité publique qu'une circulaire, celle du 4 mai 1916, appelle une réquisition de jouissance mais qui n'en reste pas moins une expropriation faite en dehors des garanties que la loi du 3 mai 1841 offre à l'exproprié. C'est pour atténuer ce défaut de garantie que l'auteur de la circulaire du 28 décembre 1917 invite l'autorité requérante de ne pas user sans motif sérieux de ce mode de réquisition qui porte atteinte au droit de propriété et conseille de n'y recourir qu'en cas de nécessité impérieuse.

On peut se demander s'il n'est pas regrettable, puisqu'en l'espèce il ne s'agit point d'une occupation tellement pressante qu'on ne puisse pas étudier si une autre solution ne pourrait pas être admise, que l'auteur de la circulaire ci-dessus se soit arrêté en si bonne voie et n'ait pas prescrit que cette nécessité impérieuse qui oblige d'empiéter sur le droit de propriété soit constatée par une procédure quelconque appelée à remplacer en quelque sorte la déclaration d'utilité publique prévue par la loi du 3 mai 1841 pour l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La question est discutable.

Il est des cas, en effet, où cette réquisition de ter-

rains et pâtures, sans être d'une urgence signalée, demande une certaine célérité qui s'accommoderait mal avec une procédure de déclaration d'utilité publique. Au surplus, l'absence de cette procédure ne met pas le prestataire à la merci d'une autorité requérante, celle-ci, d'après une réglementation d'ordre intérieur ne pouvant procéder à une réquisition de longue durée qu'après rapport et approbation de l'autorité supérieure.

Mais il est des cas aussi où le droit de propriété peut se trouver exposé sans raison sérieuse à des emprises regrettables faites par une autorité trop impulsive. Notre manière de voir sur cette question sera exposée dans le chapitre III ci-après.

Ces empiètements sur la propriété privée, indispensables cependant, n'ont pas été sans soulever quelques difficultés en raison principalement de l'étendue des propriétés réquisitionnées s'étendant parfois sur plusieurs communes (champ de tir).

Pour éviter ces difficultés, une instruction du 12 janvier 1918, après avoir reconnu leur existence, estime que ces réclamations seraient presque toujours évitées, si, avant de procéder aux formalités officielles d'occupation, il était toujours pris soin d'entrer en pourparler amiable avec les intéressés pour leur exposer la raison d'être des installations projetées et les motifs qui obligent à choisir un terrain plutôt qu'un autre et de montrer que l'on se

rend bien compte de la gêne qu'on impose, mais qu'il est impossible de faire autrement.

Les instructions ci-dessus ont donné lieu à la pratique suivante.

Sur le point de réquisitionner des terrains ou pâturages, l'autorité requérante se transporte sur les lieux, s'entretient de la réquisition avec les intéressés convoqués par les soins du maire et leur propose une location amiable.

En cas d'acceptation la location amiable est signée par prestataire et autorité militaire. Dans le cas contraire, l'autorité requérante délivre des ordres de réquisition au maire de la commune où les immeubles requis sont situés.

Préalablement à la prise de possession et si celle-ci doit durer plus de huit jours, il est dressé un état des lieux dans la forme dont il sera parlé ci-après (1).

A différentes reprises, au début de la guerre, l'autorité militaire, en l'absence d'instructions formelles, s'est mise en possession purement et simplement des terrains et pâturages dont elle croyait avoir besoin.

Doit-on la critiquer ? Nous ne le pensons pas, car ce n'était pas à elle à prévoir une législation pour les réquisitions que les nécessités d'une guerre future pouvaient rendre nécessaires. Au reste ces

1. Circulaire du 24 octobre 1917.

situations quoique irrégulières n'ont donné lieu à aucune difficulté sérieuse et ont été régularisées après coup soit par des locations amiables, soit par la délivrance d'ordre de réquisition avec effet rétroactif du jour de l'entrée en jouissance. La plus grosse difficulté était relative à l'établissement de l'état de lieu prévu par la circulaire du 22 juin 1916. Elle a été tournée par l'établissement d'états de lieux dressés à l'aide de témoignages désintéressés recueillis sur place.

Lors de la restitution des terrains et pâturages requis, un nouvel état des lieux est fait et il est délivré autant de reçus de fournitures requises qu'il y a de prestataires.

Ces états de lieux (d'entrée et de sortie) dressés en double exemplaire, remis l'un au prestataire et l'autre à l'autorité requérante, doivent être faits, autant que possible, en présence des prestataires, dûment convoqués par lettres individuelles, huit jours à l'avance, ou de leurs représentants accrédités.

En cas d'absence, au jour fixé, d'un prestataire ou de son représentant, il y est suppléé, autant que possible, par un représentant désigné d'office par le maire.

Ces états doivent être rédigés et signés, séance tenante par l'autorité militaire et par les prestataires ou leurs représentants.

Les déclarations écrites que les prestataires croient

devoir produire, ainsi que, le cas échéant, les plans et devis qui y seraient joints, seront annexés aux états de lieux.

Ceux-ci doivent mentionner non seulement l'évaluation de tous les éléments susceptibles de servir de base à l'indemnité, mais encore, s'il y a lieu, la valeur des améliorations réalisées et, le cas échéant, la plus-value donnée au fonds par les travaux exécutés aux frais de l'autorité militaire (constructions neuves, réfections de chemins, de clôtures, etc...).

Les prestataires remettent alors leurs ordres de réquisition, reçus de fournitures requises et états de lieux au maire de la commune de la situation des immeubles requis qui, d'après l'article 49 du décret du 2 août 1877 devrait dresser en double exemplaire les états dits états modèle A, y annexer les pièces reçues de ses administrés et envoyer le tout à la Commission départementale d'évaluation.

En réalité, les choses ne se passent pas ainsi : L'instruction interministérielle du 31 octobre 1917, corroborant diverses circulaires antérieures, a stipulé que pour l'évaluation des prestations qui nous occupent la procédure prévue au titre V de la loi du 3 juillet 1877 ne serait suivie qu'au cas où les prestataires n'auraient pas accepté les indemnités offertes par l'autorité militaire après évaluation par des commissions spéciales analogues à celles prévues par le décret du 2 août 1914.

Par suite, les maires doivent adresser directement au Sous-Intendant militaire, chargé du règlement des réquisitions, les ordres de réquisition et reçus de fourniture requise, ainsi que les états de lieux que lui ont remis ses administrés et une note faisant connaître l'indemnité réclamée par chaque prestataire.

Le Sous-Intendant militaire compétent saisit de toutes les réclamations relatives à une même occupation qui peut comprendre plusieurs intéressés, la Commission spéciale d'évaluation des terrains composée de cinq membres :

1° Du Sous-Intendant militaire saisi des réclamations, président ;

2° D'un officier d'administration de la chefferie du génie, secrétaire ;

3° De trois membres civils dont deux agriculteurs choisis de préférence en dehors des communes intéressées.

Cette Commission spéciale, nommée comme il est dit *suprà*, peut s'adjoindre, mais seulement avec voix consultative, tels spécialistes qu'elle désire, à l'exclusion toutefois de tout mandataire des parties (1). Elle a pour mission de constater les faits, d'enregistrer les demandes des intéressés et de formuler des avis.

1. Circulaire du 5 septembre 1915.

Pour remplir sa mission elle se transporte sur les lieux, tient compte des états de lieux dressés avant la prise de possession et lors de la remise aux prestataires. Au cas où ces états ou l'un d'eux n'auraient pas été établis, la Commission le mentionne sur son procès-verbal et s'efforce d'en reconstituer les points essentiels à l'aide de témoignages recueillis sur place, près de personnes honorables.

La Commission d'évaluation n'a point qualité pour faire des offres aux prestataires et le procès-verbal de ses opérations ne constitue qu'un élément d'appréciation permettant au ministre de prendre une décision qui sera notifiée ultérieurement aux intéressés par les soins du sous-intendant militaire président de la Commission spéciale d'évaluation.

Si l'offre faite par le ministre est acceptée, le montant en est mandaté immédiatement par le sous-intendant militaire qui l'a transmise. Mais le prestataire peut refuser l'offre du ministre s'il estime que celle-ci ne représente pas la juste indemnité (1) à laquelle il croit avoir droit.

1. Cette indemnité doit comprendre, d'après la circulaire du 22 juin 1916 modifiée par l'instruction du 16 novembre 1917 :

1° La valeur de la récolte au moment de la notification de la réquisition ou de la signature de la location amiable ;

2° Le loyer ou fermage des immeubles à partir de la même époque ;

3° Le remboursement de tout ou partie des impôts dont est

Dans ce cas le sous-intendant militaire compétent invite les maires des communes intéressées à établir les états dits « états modèle A », en double exemplaire, et lui envoie, à cet effet, les pièces qu'il en avait reçues (1).

Le maire se conforme alors aux prescriptions de l'article 49 du décret du 2 août 1877 en adressant par la voie administrative les réclamations pour lesquelles il a établi les états « modèle A », à la Commission départementale d'évaluation à laquelle le sous-intendant militaire du chef-lieu du département intéressé communique l'avis de la commission spéciale et la décision ministérielle fixant l'offre amiable.

Le règlement de la réclamation est ensuite poursuivi dans les formes prévues dans le titre V de la loi du 3 juillet 1877, c'est-à-dire dans la forme appliquée aux dégâts de logement et de cantonnement qui a été étudiée dans la première partie de cette thèse.

grevé le terrain réquisitionné sur justification par les prestataires qu'ils en ont effectué le versement ;

4° La remise en état des lieux ;

5° Le préjudice occasionné au fond par le fait même de l'occupation ;

Toutefois dans la pratique on est loin d'être d'accord sur les éléments que doit comprendre cette indemnité, le service de l'Intendance et les prestataires soutenant parfois des prétentions bien opposées. La jurisprudence elle-même paraît hésitante.

1. Nous n'évoquons ces divergences de vue qu'à titre de mémoire, notre intention n'étant pas de faire une dissertation sur la valeur représentative des prestations requises dont parle l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877.

Est-ce à dire que tant que dure l'occupation le prestataire ne recevra aucune indemnité ? Ce serait une erreur de le croire. L'instruction du 24 octobre 1917 décide que lorsque la durée de l'occupation d'un immeuble ayant fait l'objet d'une réquisition non suivie d'un contrat de location amiable excède six mois, l'indemnité d'occupation, le loyer en quelque sorte (et non les dégâts), est réglé semestriellement à titre d'acompte sur l'indemnité totale. Dans le cas de la location amiable, la même indemnité est payée mais conformément à la teneur de la location.

APPENDICE

Procédure spéciale aux réclamations inférieures à 500 francs

Les occupations temporaires de terrains et pâtures ont pris des proportions considérables au fur et à mesure que la guerre s'est prolongée. Il en est résulté pour le ministre seul compétent pour fixer l'indemnité à offrir aux prestataires, une compétence tellement grande qu'un certain retard se glissait dans le règlement des indemnités réclamées.

Pour éviter ces retards et alléger la tâche du ministre, la circulaire du 28 décembre 1917 a procédé à une décentralisation des affaires dont devait con-

naître le ministre en matière d'occupation temporaire de terrains et pâturages.

Lorsque le montant des demandes relatives à des réquisitions de terrains portées par un ou plusieurs prestataires sur les états modèle A, dans chaque commune, n'excède pas 500 francs dans leur ensemble, les ordres de réquisition, reçus de fournitures requises et états des lieux sont adressés, par les soins des maires, directement par le sous-intendant militaire du département où se trouvent les communes.

Ce fonctionnaire fait procéder par un idoine, choisi par lui parmi les agriculteurs résidant en dehors de la commune intéressée, à une expertise des dégâts dont indemnité est réclamée.

Il saisit ensuite la Commission spéciale d'évaluation des terrains de la réclamation par la remise qu'il lui fait du dossier y compris le rapport de l'idoine.

La Commission spéciale d'évaluation examine l'affaire comme il est dit dans la section précédente et donne son avis.

Le Sous-Intendant militaire, président de cette Commission, fait alors des offres aux prestataires

En cas d'acceptation, mandat du montant de l'offre est délivré par les soins du même Sous-Intendant militaire.

Dans le cas contraire, ce fonctionnaire saisit la Commission départementale de tout le dossier de

l'affaire et la procédure suivie sont alors celles prévues au titre V de la loi du 3 juillet 1877.

La tentative de décentralisation préconisée par la circulaire ci-dessus visée est des plus louable. Il est regrettable qu'elle n'ait pas eu un champ d'application plus grand, car étant donnée la compétence minime du Sous-Intendant militaire, ce fonctionnaire a rarement occasion de mettre en pratique la circulaire du 28 décembre 1917. Le Législateur avait cependant un précédent dont il aurait pu tenir compte : la circulaire du 18 janvier 1916 qui a étendu de 500 francs à 2.000 francs la compétence des généraux commandant de régions en matière de dégâts causés par accidents aux immeubles. Souhaitons que dans une législation future il soit fait plus ample application de cet essai de décentralisation qui a donné d'ailleurs de bons résultats dans sa sphère d'application.

SECTION II

DOMMAGES RÉSULTANT DE RÉQUISITIONS DE TERRAINS POUR L'ÉTABLISSEMENT DE CHE- MINS DE FER

Au début des hostilités des divergences de vue se produisirent relativement à l'établissement des dossiers concernant le règlement des indemnités dues

aux propriétaires dont les terrains avaient été occupés pour l'exécution de travaux de chemins de fer.

Le service du génie, celui de la Région du Nord notamment, prétendait que les dégâts qui résultaient de réquisitions de terrains pour l'établissement de chemins de fer, constituaient des mesures préventives de défense et comme tels devaient donner lieu à une procédure semblable à celle suivie pour les travaux de fortification.

Mais cette manière de voir ne prévalut point, et dès 1916, il fut généralement admis (1) que ces réquisitions de terrains constituaient des simples occupations temporaires dont le règlement doit être poursuivi conformément à la procédure fixée par la loi du 3 juillet et le décret du 2 août 1877 sur les réquisitions et selon l'esprit de la circulaire du 22 juin 1916 modifiée par l'instruction du 16 novembre 1917.

C'est encore cette manière de voir qui est en vigueur actuellement.

Il s'ensuit que la procédure appliquée pour arriver au paiement des dégâts auxquels peuvent donner lieu ces réquisitions est celle développée dans la section précédente avec des particularités cependant.

Tout d'abord la Commission d'évaluation (2), est spéciale à ce genre de réquisition et comprend cinq

1. Circulaire du 27 novembre 1916.

2. Cette Commission est nommée dans la forme prévue par le décret du 2 août 1914.

membres tout comme celle des terrains et pâturages, à savoir :

1° Le Sous-Intendant militaire employé au chef-lieu du département où les réquisitions ont eu lieu qui remplit les fonctions de président.

2° Un officier d'administration de la chefferie du génie, secrétaire.

3° Trois membres civils dont deux agriculteurs pris dans le département où ont eu lieu les réquisitions, à condition qu'aucun d'eux n'ait à faire valoir des droits à titre de prestataire.

Et enfin, toutes les offres d'indemnité doivent être faites aux intéressés par le ministre, la circulaire du 20 décembre 1907 n'ayant pas entendu donner au Sous-Intendant militaire compétence pour fixer le montant de l'indemnité réclamée et faire des offres aux prestataires.

SECTION III

DOMMAGES CAUSÉS PAR L'ÉTABLISSEMENT DES CHAMPS DE TIR

En temps de paix, la France possédait des champs de tir nombreux où ses enfants venaient apprendre le maniement des armes dont la science a doté le soldat.

Suivant leur nature, ces champs de tir étaient permanents, temporaires ou de circonstance.

Durant la période de guerre qui s'achève, ces champs de tir ont rendu de très appréciables services pour l'instruction des jeunes recrues. Mais on ne pouvait songer à s'en servir pour compléter l'instruction de l'artilleur vivant au front à qui il fallut cependant apprendre le maniement des engins nouveaux que le génie de nos inventeurs offrait à la défense nationale et force fut de créer, assez près du front, des champs de tir nouveaux. Cette création qui s'est faite sous la forme d'occupations temporaires de terrains et pâturages (par locations amiables ou réquisitions) a laissé subsister la division créée en temps de paix de champs de tir permanents, temporaires ou de circonstance.

Les dommages que peut occasionner l'installation d'un champ de tir sont réglés de la manière suivante :

L'autorité requérante agit par voie de réquisition ou de location amiable et procède à un état des lieux.

Lorsque l'occupation d'un champ de tir prend fin, l'autorité requérante prévient les maires des communes intéressées qui en avisent leurs administrés par les voies de publication en usage.

Les demandes d'indemnité doivent, à peine de déchéance, être déposées à la mairie dans les trois jours que suivent cet avertissement. Elles sont consignées sur un bulletin individuel indiquant les

noms, prénoms et domicile de chaque intéressé, la nature du dommage et la somme réclamée.

Les bulletins signés et datés par les réclamants, sont aussitôt après l'expiration du délai du dépôt transmis, ainsi que les ordres de réquisition et les reçus de prestations fournies, au Sous-Intendant militaire du chef-lieu du département où les champs de tir sont situés.

Ce fonctionnaire saisit la Commission d'évaluation par la remise du dossier de la réclamation.

Cette Commission d'évaluation, spéciale aussi aux dommages résultant des champs de tir, est prévue et nommée dans la forme prescrite par les articles 108 et suivants du décret du 2 août 1877. Elle comprend non plus cinq membres comme les Commissions d'évaluation de terrain, mais trois : le Sous-Intendant militaire du chef-lieu du département intéressé, un officier d'administration du service de l'artillerie et un membre civil cultivateur.

Elle se transporte sur les lieux, entend les observations des réclamants convoqués individuellement huit jours à l'avance, tente auprès d'eux un accord amiable, dresse procès-verbal de ses opérations, mentionne les accords amiables conclus et donne son avis sur les réclamations non suivies d'accord amiable.

Enfin elle saisit le ministre du dossier des réclamations. La procédure est alors celle prévue par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877.

Cette procédure propre au temps de guerre s'écarte sensiblement de celle tracée par l'instruction du 25 juillet 1912 relative à l'évaluation des dégâts causés par les champs de tir en temps de paix.

D'après l'article 110 de cette instruction la commission après avoir entendu les observations des réclamants, fixe le chiffre des indemnités allouées et en dresse l'état.

Si les intéressés acceptent cette fixation ils reçoivent immédiatement le montant de l'indemnité sur leurs émargements.

Si l'allocation n'est pas acceptée séance tenante, la commission insère dans son procès-verbal les renseignements propres à faire apprécier la nature et l'étendue des dommages et remet au maire un extrait de ce procès-verbal en même temps que l'état des indemnités qui n'ont pas été acceptées séance tenante.

Le maire par une notification administrative met immédiatement les ayants-droit en demeure d'accepter les indemnités offertes ou de les refuser dans un délai de quinze jours.

A l'expiration du délai, le maire consigne sur l'état qui lui a été remis par la commission, les réponses qu'il a reçues et transmet ensuite l'état au fonctionnaire de l'Intendance militaire, président de la Commission, qui assure le paiement des indemnités qui n'ont pas été refusées.

En cas de contestation, l'extrait du procès-verbal de la Commission d'évaluation est remis par le maire au juge chargé de statuer sur les réclamations.

Cette instruction de 1912 est-elle abrogée ? Pas le moins du monde. Seulement elle est réservée aux champs de tir qui n'ont pas la situation instable de ceux que les nécessités de la guerre ont créés dans la zone des armées.

CHAPITRE II

DOMMAGES RÉSULTANT DES OCCUPATIONS TEMPORAIRES D'IMMEUBLES BATIS

Une autre occupation temporaire basée elle aussi sur la loi de 1877, a donné lieu à des dommages considérables et par suite au paiement d'indemnités importantes : l'occupation des immeubles bâtis pour un usage autre que le logement et le cantonnement.

L'idée que tout le monde se faisait d'une guerre future d'une durée de quelques mois, avait fait que ces occupations temporaires n'avaient pas été plus prévues que les occupations de terrains et pâturages. Aussi, trouverons-nous dans cette étude les mêmes flottements que nous avons rencontrés dans le chapitre précédent.

Et cependant peut-on concevoir une guerre sans concevoir la création de nombreux hôpitaux, sanatoria, écoles ; peut-on songer aux engins de guerre sans songer aux usines de munitions et ateliers de

construction ? Non, certainement et la guerre actuelle a démontré qu'un conflit armé entre deux pays doit nécessairement amener la réquisition de nombreux immeubles bâtis.

Nous allons voir comment l'autorité militaire s'y est prise pour se procurer les immeubles bâtis dont elle avait besoin, en étudiant dans une première section la réquisition des hôtels pour le Service de Santé et dans une deuxième section les réquisitions des établissements industriels.

SECTION I

DOMMAGES RÉSULTANT DES OCCUPATIONS D'IMMEUBLES POUR LE SERVICE DE SANTÉ

Dès les premiers jours d'août 1914, on se rendit compte que les hôpitaux militaires seraient insuffisants pour donner asile et soins aux nombreux blessés que chaque jour les champs de bataille nous envoyaient. Le patriotisme de tous créa des œuvres magnifiques pour venir en aide au Service de Santé. Sans parler des œuvres des dames de France que de choses seraient à dire à la louange de cette légion de personnes de haute condition qui mirent gracieusement au service des blessés leurs hôtels et châteaux et que de remerciements ne doit-on pas au désintéressement de ces personnes de tout rang qui

se dépouillèrent en faveur des blessés, des lits, matelas, draps et couvertures dont ils avaient eux-mêmes un pressant besoin.

Mais cette noble émulation ne peut suffire cependant et l'autorité militaire se vit obligée, pour assurer les soins que nécessitaient blessés et malades, de recourir par la réquisition à l'établissement de nombreux hôpitaux.

Cette réquisition n'étant pas expressément prévue par le Législateur de 1877, on alla au plus pressé. De là ces réquisitions faites à la hâte et ces prises de possession précipitées qui se firent facilement cependant en raison du dévouement de chacun, mais qui n'en constituaient pas moins des réquisitions irrégulières susceptibles de compromettre les intérêts des hôteliers dépossédés.

L'instruction ministérielle destinée à fixer la procédure de ces réquisitions et les modalités de leur règlement n'a paru que le 5 septembre 1915. Elle a été modifiée depuis, par les circulaires des 1^{er} et 30 novembre 1916 et l'instruction du 20 août 1917.

Remarquons que ces instructions et circulaires ne parlent que des réquisitions d'hôtels. Malgré cela il est certain que les auteurs de ces instructions et circulaires ont eu en vue non seulement les hôtels mais aussi tous immeubles pouvant servir au Service de Santé tels que maison d'éducation, casinos, théâtre, etc.

L'instruction de 1915 se proposait un double but : Régulariser les occupations en cours ; poser les bases des occupations futures.

§ 1. — Régularisation des occupations en cours

Deux mesures sont préconisées par l'instruction du 5 septembre 1915 pour régulariser les occupations en cours.

1° La délivrance par le Directeur du Service de Santé, avec effet rétroactif, à compter du jour de l'entrée en possession, de bons de réquisition et de reçus de prestations requises indiquant le jour de la prise de possession et le remplacement si possible, soit de l'occupation de fait en cours, soit de l'ordre de réquisition par le régime des conventions amiables passées avec les intéressés et approuvées par le Ministre.

2° L'établissement d'un procès-verbal d'état des lieux dressé contradictoirement par l'officier d'administration gestionnaire de la formation intéressée et l'hôtelier.

En fait, ces régularisations tardives se sont effectuées sans trop de difficultés et ont donné lieu soit à des conventions amiables soit à des réquisitions régulières.

§ 2. — Régime actuel des réquisitions d'hôtels

Lorsque le Service de Santé croit devoir réquisitionner un immeuble, un hôtel par exemple, il doit, au préalable, chercher par tous les moyens, à traiter amialement avec le prestataire et à conclure en cas de succès une convention approuvée par le Ministre.

Et ce n'est qu'en cas d'échec d'accord amiable qu'il doit recourir à la réquisition dans les formes prévues au titre V de la loi du 3 juillet et du décret du 2 août 1877, par la délivrance d'un ordre de réquisition et d'un reçu de prestation fournie.

Dès la prise de possession, l'officier d'Administration gestionnaire ou à défaut, le représentant du Service de Santé, doit établir un procès-verbal en double exemplaire dont l'un est remis à l'hôtelier, portant indication de l'état des locaux et estimation contradictoire des objets mis à la disposition du Service de Santé.

Le montant de l'estimation est mentionné sur le reçu des prestations fournies.

Les meubles de luxe, tableaux, garnitures de cheminées, etc... ne doivent pas être compris dans la réquisition.

Pour les hôtels très importants, le Service de Santé peut faire appel à l'intervention comme expert d'un

officier du génie ou à défaut d'un architecte civil. L'hôtelier peut toujours se faire assister de tels experts qu'il lui plait.

Dès la réception de l'ordre de libération d'un établissement hospitalier, le directeur du Service de Santé de la région, prévient le prestataire, par lettre recommandée, avec avis de réception, que l'établissement va être libéré et il donne en même temps les instructions nécessaires pour qu'il soit procédé sans retard à l'évacuation, puis à la désinfection immédiate de tous les locaux.

Un certificat de désinfection est délivré aux intéressés sur leur demande.

Les prestataires peuvent être autorisés, sur leur demande, à faire procéder eux-mêmes à la désinfection, sous réserve de s'engager, par écrit, à ne réclamer aucune indemnité de ce chef, et à renoncer à tout recours direct ou indirect contre l'Etat.

Aussitôt après la désinfection, il est procédé au nettoyage de l'établissement par les soins du Service de Santé.

Les dégâts, soit à l'immeuble, soit au mobilier doivent se régler, en principe, par le paiement au prestataire d'une indemnité représentative de ces dégâts (1).

1. Cette indemnité dont les éléments sont très discutés par suite des diverses opinions sur la valeur représentative de la prestation fournie dont parle l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 com-

Toutefois lorsque la remise en état de l'immeuble par les services de l'Etat paraît le seul moyen d'aboutir au règlement rapide de la question, le service du génie peut, tout à fait exceptionnellement d'ailleurs, être chargé d'assurer l'exécution des travaux nécessaires à cette remise en état.

La date à laquelle seront dressés l'état des dégradations immobilières et l'état des détériorations et manquants au mobilier est arrêtée par les soins du Directeur Régional du Service de Santé, d'accord avec le Directeur du Service du génie, de manière que ces formalités puissent être accomplies aussitôt après la désinfection et le nettoyage. Le Directeur Régional du Service de Santé convoque les prestataires par lettre recommandée huit jours au moins avant la date fixée pour ces opérations, afin qu'ils

prend d'après les auteurs des circulaires relatives à la fixation de ces indemnités :

1° Les débours résultant de la mise en état des lieux quand celle-ci est effectuée par les soins du prestataire ;

2° Le loyer des bâtiments pendant la période d'occupation ;

3° Le loyer des meubles et effets mobiliers ;

4° L'indemnité relative à l'indisponibilité de l'établissement pendant la durée de la remise en état ;

5° Le montant des impôts ;

6° Le montant des primes d'assurance sans qu'en aucun cas l'Etat puisse être tenu de surprimes résultant d'avenants aux termes desquels les compagnies d'assurances auraient accepté les risques résultant de l'occupation du Service de Santé ;

7° Les charges diverses dont le Service de Santé fait usage et qui auraient été payées par le prestataire, tels que concession d'eau, d'électricité, redevance pour téléphone.

puissent assister à l'établissement sur place des états de dégradations et détériorations, ou se faire représenter, faute de quoi il est procédé hors leur présence, le maire de la localité étant alors dûment appelé en leur lieu et place.

Les intéressés peuvent cependant faire connaître leur préférence pour une date différente mais voisine de celle primitivement fixée. Le Directeur du Service de Santé doit leur donner satisfaction dans la mesure du possible.

Le soin d'établir l'état estimatif des détériorations, déprédations et manquant au mobilier à la charge du Service de Santé, appartient en principe, aux officiers d'administration gestionnaires. Toutefois le Directeur Régional du Service de Santé peut, s'il le juge utile, désigner un idoine qui procédera à ces estimations.

Pour fixer le montant de l'indemnité correspondante aux dégradations, le représentant du Service local du génie, assisté d'un représentant du Service de Santé désigné par le Directeur régional dresse contradictoirement avec le prestataire convoqué, ou son représentant, l'état des dégradations détaillé de l'immeuble. Cet état est dressé en double exemplaire de façon que chacune des parties intéressées reçoive un exemplaire en vue de l'établissement des devis respectifs.

Cet état des dégradations une fois dressé, le ser-

vice local du génie procède à l'établissement du devis estimatif détaillé des travaux de remise en état à la charge du Service de Santé et à l'estimation de la durée probable de l'exécution de ces travaux.

Dès que le représentant du service du génie a terminé son travail, il soumet au chef du génie :

- 1° L'état des dégradations à l'immeuble ;
- 2° Le devis estimatif détaillé, des travaux de remise en état à la charge du Service de Santé ;
- 3° L'estimation de la durée probable de l'exécution des travaux de remise en état.

Après examen, le chef du génie transmet ces divers documents avec son avis, et, s'il y a lieu ses observations au Directeur Régional du Service de Santé.

Aussitôt que l'état des dégradations pour l'immeuble et l'état des détériorations, dépréciations et manquants pour le mobilier ont été dressés contradictoirement entre le prestataire et les représentants de l'Administration de la guerre, ceux-ci en informent le Directeur du Service de Santé de la région. Dès réception de cet avis, le Directeur notifie au prestataire, par lettre recommandée, avec avis de réception la libération et la remise à sa disposition de l'immeuble et du mobilier. En même temps il informe le prestataire qu'à bref délai, il sera en mesure de lui faire connaître les évaluations des représentants locaux de l'Administration de la guerre,

relativement aux dégâts tant immobiliers que mobiliers, et au temps nécessaire pour la remise en état.

Dès que le chef du génie a transmis au Directeur Régional du Service de Santé, le dossier relatif à la mise en état de l'immeuble, et que l'officier d'administration gestionnaire ou l'idoine lui ont remis le dossier relatif aux dégâts mobiliers, le Directeur informe par écrit le prestataire du chiffre global des indemnités proposées par les représentants locaux de l'administration, respectivement pour les dégradations à l'immeuble et pour les détériorations, dépréciations et manquants au mobilier, ainsi que du délai jugé nécessaire pour la remise en état de l'établissement et il invite le prestataire à faire connaître, par écrit, dans le délai de huit jours, s'il accepte les évaluations proposées, ou s'il ne les accepte pas, à faire connaître ses objections et le montant détaillé de sa demande en lui faisant connaître :

1° S'il s'agit d'une indemnité inférieure ou égale à 20.000 francs et d'un délai ne dépassant pas trois mois pour la remise en état.

Qu'en cas d'acceptation, pour règlement définitif, de cette indemnité et de ce délai, il tient à sa disposition l'intégralité de la somme correspondante à cette indemnité.

Et qu'en cas de refus il tient à sa disposition un

acompte (1) à valoir sur l'ensemble des indemnités pouvant lui être dues, mais plus spécialement destiné à lui faciliter le règlement des travaux, de remise en état, et imputable sur les indemnités correspondant à cette remise en état au cas où celle-ci ferait l'objet d'un règlement particulier et indépendant des autres chefs d'indemnités.

2° S'il s'agit d'une indemnité supérieure à vingt mille francs ou d'un délai pour exécution de travaux de remise en état pouvant excéder trois mois.

Qu'en cas d'acceptation, pour règlement définitif, de cette indemnité et de ce délai, un projet de règlement amiable établi sur ces bases sera immédiatement dressé et envoyé au sous-secrétaire d'Etat du Service de Santé pour examen et approbation s'il y a lieu.

Qu'en tout cas le Directeur Régional du Service de Santé tient à la disposition du prestataire un acompte (2) à valoir sur l'ensemble des indemnités pouvant lui être dues, mais plus spécialement destiné à lui faciliter le règlement des travaux de remise en

1. Ces acomptes devront être calculés à raison de 50 o/o des évaluations du service du génie pour les dégradations immobilières et de 33 o/o des évaluations de l'officier d'administration gestionnaire ou de l'idoine pour détérioration, dépréciations et manquants au mobilier.

2. Cet acompte est calculé comme dans le cas où l'indemnité est inférieure ou égale à 20.000 francs et que le délai de remise en état est lui-même inférieur à trois mois.

état, et imputable sur les indemnités correspondant à cette remise en état au cas où celle-ci ferait l'objet d'un règlement particulier et indépendant des autres chefs d'indemnités.

Dans ce délai de huitaine, le prestataire peut répondre qu'il accepte l'offre qui lui est faite ou qu'il la refuse purement et simplement ou en faisant connaître ses objections et le montant détaillé de sa demande ou encore il peut ne pas répondre du tout.

Lorsque le prestataire déclare accepter les évaluations qui lui ont été proposées et que l'indemnité sur laquelle l'accord s'établit ne dépasse pas au total 20.000 francs pour les dégâts tant immobiliers que mobiliers, en même temps que le délai pour exécution des travaux de remise en état ne dépasse pas trois mois, le Directeur Régional du Service de Santé a qualité pour approuver lui-même ledit accord sauf à rendre compte au ministre.

Si l'indemnité totale sur laquelle l'accord s'établit excède 20.000 francs, ou si le délai pour l'exécution des travaux excède trois mois, le projet d'accord est transmis au sous-secrétariat d'Etat du Service de Santé pour examen et approbation s'il y a lieu.

Dans le cas, où le prestataire déclare ne pas accepter les évaluations des représentants locaux de l'administration, en faisant en même temps connaître ses objections et le montant détaillé de sa demande, le Directeur Régional du Service de Santé

transmet le dossier respectivement au Directeur Régional du Génie en ce qui concerne l'immeuble et en ce qui concerne le mobilier à un idoine reviseur désigné par lui.

Lorsqu'après examen les objections et réclamations du prestataire apparaissent au Directeur Régional du Génie comme fondées, il est procédé, par ses soins à la révision et au redressement des prix portés sur le devis estimatif des dégradations immobilières, ainsi que, s'il y a lieu, du délai d'exécution des travaux de remise en état. De même l'idoine reviseur procède, s'il y a lieu, à la révision des prix portés sur le devis estimatif des détériorations et manquants au mobilier.

Le travail de révision doit s'opérer d'urgence et en principe dans le délai maximum d'un mois à partir du jour où le Directeur du génie intéressé et l'idoine reviseur pour le mobilier, auront été saisis par le Directeur du Service de Santé, des objections et réclamations du prestataire.

Les devis et estimations rectifiés sont adressés au Directeur du Service de Santé qui informe aussitôt le prestataire des évaluations rectifiées et l'invite à faire connaître par écrit, dans la huitaine, s'il les accepte ou les refuse.

En cas d'acceptation, l'accord est constaté par une convention que le Directeur du Service de Santé a qualité pour approuver lui-même ou qu'il transmet

au sous-secrétaire d'Etat du Service de Santé pour examen et approbation, s'il y a lieu, suivant les distinctions précédemment établies.

En cas de non-réponse dans la huitaine ou de refus d'acceptation par le prestataire des évaluations revisées, la question est portée devant la Commission départementale d'évaluation.

Toutefois il peut arriver que le prestataire accepte pour partie les évaluations revisées mais que le désaccord persiste sur certains points.

L'accord partiel est alors constaté par écrit, et le Directeur du Service de Santé a qualité pour l'approuver s'il porte sur une indemnité pour dégradations immobilières n'excédant pas douze mille francs sur un délai pour exécution de travaux n'excédant pas trois mois, ou sur une indemnité pour détériorations ou manquant au mobilier n'excédant pas huit mille francs.

Au cas où l'accord partiel concernerait des indemnités ou un délai dépassant ces limites le sous-secrétaire d'Etat au Service de Santé serait seul compétent pour examen ou approbation.

Dans le cas d'échec à tout règlement amiable (défaut de réponse du prestataire dans la huitaine de la notification des premières évaluations, ou déclaration par lui de non-acceptation avec refus de faire connaître ses objections et le montant détaillé de sa demande, défaut de réponse dans la huitaine de la

notification des évaluations révisées, ou déclaration de non-acceptation), la réclamation est portée immédiatement devant la Commission départementale d'évaluation par les soins du sous-intendant militaire chargé du règlement des réquisitions à qui le dossier est transmis par les soins du Directeur Régional du Service de Santé.

L'instruction du 20 août 1917 prévoit que dans le cas où le prestataire n'aurait pas encore commencé les travaux de remise en état de l'immeuble et où il n'aurait reçu aucun acompte imputable sur l'indemnité correspondant à ces travaux, le Directeur du Service de Santé doit, avant de transmettre le dossier de l'affaire au sous-intendant militaire, inviter le Directeur Régional à faire connaître si le service du génie est en mesure de faire exécuter lui-même les travaux pour les sommes et dans les délais fixés non acceptés par le prestataire.

En cas de réponse affirmative, le Directeur du Service de Santé informe immédiatement le prestataire que les travaux vont être exécutés par le service du génie et il n'y aura pas lieu alors à saisir la Commission départementale d'évaluation de cette question.

Lorsqu'il y a lieu de saisir la commission départementale, la procédure à suivre pour arriver à la fixation de l'indemnité est celle du titre V de la loi du 3 juillet 1877.

SECTION II

DOMMAGES RÉSULTANT DE LA RÉQUISITION DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS

Les réquisitions d'établissements industriels bien qu'ayant été beaucoup moins nombreuses que celles des hôtels méritent une étude spéciale.

Prévues par l'article 58 de la loi du 3 juillet 1877 modifié par la loi du 23 juillet 1911, ces réquisitions ont été mises à point par le décret du 2 août 1914 qui a remplacé celui du 2 août 1877.

En matière de réquisition d'établissements industriels la loi distingue deux degrés : la réquisition des produits fabriqués ou des approvisionnements et la réquisition de l'établissement lui-même avec tout ce qui s'y rattache y compris le personnel. Nous ébaucherons seulement la réglementation des réquisitions de l'établissement industriel lui-même se traduisant par une prise de possession pure et simple.

Remarquons toutefois que cette réquisition ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du ministre de la guerre notifié à l'exploitant.

L'entrée en possession doit toujours être précédée de la délivrance d'un ordre de réquisition, d'un reçu de prestations fournies, d'un état des lieux et d'un inventaire descriptif et estimatif des meubles, objets mobiliers, approvisionnements et stocks de l'établis-

sement. L'état des lieux et l'inventaire sont faits en double exemplaire et contradictoirement entre le prestataire et l'autorité requérante.

Un nouvel état des lieux et un nouvel inventaire sont encore faits en double exemplaire et dans la même forme que ci-dessus, lors de la cessation de l'occupation amiable ou de la réquisition.

Les ordres de réquisition reçus, de prestations fournies, états des lieux et inventaires sont alors adressés au Sous-Intendant militaire du chef-lieu du département de la situation des établissements. requis, qui en saisit la Commission spéciale d'évaluation composée de cinq membres :

- 1° Le Sous-Intendant militaire, président.
- 2° Un officier d'administration de la chefferie du génie.
- 3° Un exploitant de l'industrie à laquelle appartient l'établissement requis.
- 4° Un négociant ou courtier en produits similaires.
- 5° Un membre de la Chambre de commerce.

L'article 133 du décret du 2 août 1877 avait réservé la nomination des membres de cette Commission au ministre qui par une circulaire du 12 août 1914 délégua ses pouvoirs au préfet. Une nouvelle circulaire, celle du 14 juillet 1915, vint confier aux généraux commandant de région le soin de nommer les membres de ces commissions sur présentation du préfet et de nommer aussi les président et Secrétaire.

La Commission spéciale d'évaluation dresse un rapport tant sur le vu des pièces constituant le dossier de la réclamation que sur les constatations qu'elle fait sur place. Dans ce rapport, elle donne son avis sur le montant de l'indemnité réclamée.

Le dossier de la réclamation y compris l'avis de la Commission est adressé par les soins du Sous-Intendant militaire, président de la Commission, au ministre de la Guerre qui fixe définitivement le chiffre des indemnités (1), notifié à l'intéressé par le Sous-Intendant militaire.

En cas d'acceptation le montant de l'indemnité est mandaté par le même Sous-Intendant militaire. Dans

1. Cette indemnité d'après la circulaire du 15 juillet 1915 doit comprendre les éléments suivants :

1° Le remboursement des détériorations constatées en fin d'occupation si la remise en état n'a pas été effectuée directement par l'administration de la Guerre, et compte tenu, le cas échéant, de la valeur des améliorations ou accroissements que le service occupant aurait pu apporter à l'amortissement.

2° Le loyer des immeubles ou établissements et des objets de toute nature (outillage, mobilier) requis avec les établissements eux-mêmes.

3° Le remboursement des cotes parts afférentes à la période d'occupation, de tous les frais demeurés à la charge du prestataire et déboursés par lui, sans profit pour l'exploitation normale de l'établissement demeurés en sommeil pendant la sus-dite période (tels par exemple certains impôts).

4° Le remboursement s'il y a lieu, en cas d'usage anormal intensif ou abusif de l'outillage et du matériel, d'une prime d'amortissement spéciale, distincte de celle pour amortissement normal comprise déjà dans le prix du loyer.

le cas contraire, le fonctionnaire de l'Intendance saisit la Commission départementale d'évaluation. La procédure suivie est alors celle du titre V de la loi du 3 juillet 1875.

CHAPITRE III

APPRÉCIATION SUR LES OCCUPATIONS TEMPORAIRES

La législation relative aux réparations des dommages causés par les occupations temporaires d'immeubles bâtis et non bâtis ressemble par certains points à celle des dégâts de logement et de cantonnement et peut donner lieu aux mêmes observations en raison de son manque d'unité et de l'insuffisance des pouvoirs accordés aux Commissions spéciales d'évaluation.

Le manque d'unité dans la législation des occupations temporaires régies par quantité de circulaires et décrets différents, provient de l'idée fixe qu'a eu le Législateur d'avant-guerre, qu'il était inutile d'avoir une législation sur les réquisitions pour le temps de guerre ; celle-ci arrivée, il a fallu improviser.

Insuffisante aussi est la compétence donnée aux Commissions spéciales d'évaluation dont le rôle se limite à donner de simples avis. Il eût été plus sage

de leur reconnaître le droit de faire des offres aux prestataires, de traiter et transiger avec eux, car enfin le ministre chargé de faire des offres aux intéressés a-t-il d'autres éléments d'appréciation que les Commissions spéciales ! Nous ne le pensons pas.

Nous ne nous étendrons point sur ces deux observations traitées *Supra*. Une autre question attire notre attention : Celle de la déclaration que telle occupation temporaire est bien d'utilité publique.

La réquisition de jouissance, comme dit si bien une circulaire sus-visée (1), n'est en réalité qu'une emprise sur le droit de propriété que la Déclaration des Droits de l'homme proclame inviolable et sacrée sauf le cas de *nécessité publique légalement constatée* et que l'article 545 du Code civil traduit en disant : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour une cause d'utilité publique ».

Nul doute que la plupart des occupations temporaires, que toutes les occupations temporaires si l'on veut, qui se sont produites pendant la guerre, n'aient été inspirées par l'idée de l'utilité publique. Mais qui la constatait cette utilité, et n'était-il pas à craindre qu'une autorité militaire, avec la meilleure bonne foi du monde, ne fût exposée à procéder à une prise de possession hâtive, effectuée sous l'empire d'une impulsion passagère et irréfléchie ? Tel

1. 4 mai 1916.

parc d'automobile, installé à grands frais à B... et transféré même avant son achèvement complet à quelques kilomètres plus loin à A... en pleine période de délimitation de zone de front, ne prête-t-il pas à supposer que si une étude un peu sérieuse avait présidé à sa création, point n'aurait été besoin de recourir en quelques mois à une double occupation.

Ce doute de la possibilité d'une réquisition impulsive et irréfléchie, surtout quand il s'agit de réquisitions de vastes domaines ne devrait jamais naître et un bon Législateur devrait s'ingénier pour que toute occupation temporaire, par l'autorité militaire, même en temps de guerre, soit à l'abri de tout soupçon d'inutilité.

Qu'a fait le Législateur de 1841 pour tranquilliser le propriétaire menacé d'expropriation pour cause d'utilité publique ? Il a décrété que l'expropriation ne pourrait s'exercer que si l'utilité en était dûment constatée dans des formes qu'il a déterminées.

Qu'a fait le Législateur actuel pour donner confiance à la propriété privée ? Rien, ou presque rien, des instructions d'ordre intérieur et secret qui prescrivent certaines mesures à prendre pour que les occupations temporaires soient le moins inutiles possible.

Innover n'est pas toujours chose facile et mauvais aurait été de soumettre ces occupations temporaires

aux longues formalités de la déclaration d'utilité publique prévue par la loi du 3 mai 1841. Mais sans aller aussi loin et tout en tenant compte que ces occupations temporaires sans être en général d'une urgence signalée doivent cependant être effectuées dans un délai assez restreint, le Législateur pourrait trouver un système de déclaration d'utilité militaire, confier à une autorité à déterminer, inspirant confiance à la propriété privée le soin de décider si telle ou telle occupation est ou n'est pas d'une utilité militaire réelle.

APPENDICE

Exemption des droits de timbre et d'enregistrement

Loi du 18 décembre 1878.

La loi de 1877 était muette sur le droit de timbre et d'enregistrement. Par suite de ce silence et par application des principes généraux devaient être soumises à ces droits toutes les pièces relatives à un procès se rapportant soit à des dégâts de logement ou de cantonnement, soit à des occupations temporaires, soit enfin à des réquisitions en général.

Mais l'année suivante 1878 le Législateur vint, par la loi du 18 décembre, décider que seraient exempts de timbre et enregistrés gratis les actes se rapportant à des procès relatifs à la loi du 3 juillet 1877.

La question avait cependant été soulevée devant le

Sénat par M. Bozérian qui proposa de compléter le projet de la Chambre par l'amendement suivant qui aurait fait suite à l'article 26.

« Les procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes, faits en vertu de la présente loi, seront visés pour timbre et enregistrés gratis lorsqu'il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement. »

M. Bozérian justifiait ainsi son amendement.

« Le paragraphe additionnel que j'ai soumis à l'attention du Sénat a pour objet de rendre applicables à la loi que vous discutez en ce moment les règles générales en matière d'expropriation.

« Il s'agit dans le cas actuel d'une expropriation d'un genre spécial : de réquisition.

« En matière d'expropriation, pour toutes les difficultés contentieuses qui peuvent naître et forcer les parties à se présenter devant les tribunaux, tous les actes, tous les procès-verbaux sont dispensés de timbre et de l'enregistrement. Cela, au point de vue des justiciables, a un intérêt considérable.

« Je demande par mon amendement, que cette disposition qui est, en quelque sorte, de droit commun en matière d'expropriation, soit appliquée à la loi spéciale que vous discutez en ce moment ».

Le principe de l'amendement ne fut combattu ni par la Commission, ni par le Gouvernement. Le rapporteur et M. le ministre de la Guerre firent entendre

à cet égard des déclarations fort nettes. Mais, après avoir constaté leur adhésion, et pour ne point retarder la promulgation de la loi qui, avec la modification proposée eût dû être de nouveau soumise à la Chambre des députés, M. Bozérian retira son amendement se réservant de le reprendre sous forme de loi spéciale.

C'est ce qu'il fit, en effet, dès que le Sénat fut de nouveau réuni. La proposition soumise à la Commission d'initiative, fut l'objet d'un rapport favorable le 14 janvier 1878 et pris en considération dans la séance du 28 janvier de la même année. Une Commission spéciale, chargée de l'examiner, choisit pour rapporteur M. Bozérian, qui, dans un rapport déposé le 16 février 1878, conclut à l'adoption. De ce rapport nous extrayons le passage suivant :

« La procédure sommaire ne dispense ni des frais de timbre ni de ceux d'enregistrement, or ces frais peuvent s'élever à des sommes considérables. »

Et après avoir rappelé dans quelles circonstances avait été retiré l'amendement présenté lors de la préparation de la loi du 3 juillet 1877 et qui avait pour but de remédier à cet inconvénient, le rapport ajoute :

« La proposition de la loi déposée est la reproduction textuelle de cet article ; elle a pour objet, dans cette matière, comme en matière d'expropriation de dispenser des droits de timbre et d'enregistrement

les procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en exécution de la loi du 3 juillet 1857.

« Un des membres de la Commission a fait observer qu'au cours de l'instance, des incidents étrangers au règlement de l'indemnité peuvent surgir et que ces incidents pourraient nécessiter une procédure spéciale, parallèle à celle relative audit règlement ; il a pensé qu'il ne serait pas juste de faire participer au bénéfice de la présente proposition de la loi, les actes nécessités par cette procédure, bien qu'ils se rattachassent à la procédure principale

« Cette observation a paru juste à votre Commission qui vous propose de décider que ces actes demeureront soumis aux règles du droit commun, c'est-à-dire qu'ils ne seront pas dispensés des frais de timbre et d'enregistrement. »

La proposition fut acceptée en première lecture après déclaration faite par M. Bozérián que le ministre des Finances l'acceptait en principe, sauf sur un point, à savoir : que les actes fussent enregistrés en débet, ce qui aurait pour résultat, si le particulier perd son procès, de mettre à sa charge les frais de timbre et d'enregistrement.

Lors de la seconde lecture, M. Bozérián présenta la rédaction suivante au nom de la Commission :

« Les procès-verbaux, certificats, significations,

jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi du 3 juillet 1877 *et exclusivement* relatifs au règlement de l'indemnité seront *dispensés* du timbre et enregistrés gratis. »

Cette nouvelle rédaction rejetait le désir du ministre des Finances de voir enregistrer ces actes en débet. Par contre elle tenait compte de deux objections que nous avons vu apparaître dans le rapport de M. Bozérian et d'ailleurs bien fondées : dispenser ces actes du visa du timbre, formalité qui aurait obligé les employés de l'enregistrement à une besogne inutile, et réserver ce privilège de la dispense du timbre et de l'enregistrement gratis aux procès exclusivement relatifs à la loi de 1877. On peut très bien concevoir, en effet, que lorsqu'un pourvoi relatif au règlement de l'indemnité se présente devant la juridiction contentieuse, il puisse arriver que des questions absolument étrangères au règlement de l'indemnité soient introduites par voie d'incident : tel par exemple *Primus* qui réclame une indemnité et *Secundus* qui intervient et prétend que l'indemnité doit être allouée à lui *Secundus* et non à *Primus*. Dans cet exemple, il ne s'agit nullement de la loi de 1877, mais de deux prétentions adverses dans lesquelles l'Etat n'a que faire.

Le droit commun devait donc recouvrer son empire. C'est ce que préconisait le nouveau texte.

Le Sénat adopta sans discussion le nouveau pro-

jet qui fut transmis à la Chambre des députés, qui elle aussi le vota sans modification et sans débats le 9 novembre 1878. Le texte voté devint la loi du 18 décembre 1878.

TROISIÈME PARTIE

DES RÉPARATIONS CIVILES

GÉNÉRALITÉS

Au seuil de cette étude une question paraît se poser : définir les réparations civiles.

Pareille définition n'offrirait aucune difficulté en matière de droit civil ou tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui du dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer (1) et où l'individu est responsable non seulement du dommage causé par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par les faits des personnes dont il doit répondre ou des choses qu'il a sous sa garde (2).

Mais pareille facilité n'existe pas en notre matière par suite du fait que suivant le cas l'Etat peut se trouver la victime (3) ou la cause du préjudice dont

1. Article 1382 du Code civil.

2. Article 1384 du Code civil.

3. Nous n'avons pas cru devoir envisager dans la présente thèse les réparations civiles nées au profit de l'Etat.

nous cherchons les moyens de réparation et par suite aussi de la législation hybride qui préside à la procédure de ces réparations civiles.

Aussi nous nous bornons à une définition empirique.

Dans le domaine des dommages causés par les troupes françaises en campagne, seront réparations civiles toutes les réparations envers ou contre l'Etat qui ne sont pas régies par la loi du 3 juillet 1877.

Et comme ces réparations peuvent varier à l'infini ou presque, nous indiquerons dans un premier chapitre la marche générale à suivre pour arriver à la réparation d'un préjudice quelconque né du chef de l'Etat par suite des opérations militaires et dans un deuxième chapitre les particularités qui régissent quelques-unes de ces réparations. Nous réserverons un troisième chapitre pour émettre quelques observations sur le système actuel et voir s'il ne pourrait pas être remplacé par un système plus avantageux pour l'individu et tout aussi juste à l'encontre de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX SUR LA RÉPARATION INCOMBANT A L'ÉTAT DU CHEF DE LA TROUPE

Les accidents causés au cours de l'exécution du service par les militaires engagent la responsabilité civile de l'Etat, sous la condition expresse que ces accidents ne soient pas le résultat d'une faute lourde personnelle se dégageant de l'exécution du service (1).

Engagent pareillement la responsabilité de l'Etat, certains faits qui sans être des accidents causent cependant un préjudice aux particuliers alors même qu'ils auraient été accomplis sans intention de nuire, et dans un but d'intérêt général, tels les dégâts causés par le bivouac des troupes (2), les atterrissages d'avions (3) et les exercices de jets de grenades (4).

1. Article 17 de l'instruction du 25 janvier 1912.

2. Article 43 de l'instruction du 25 janvier 1912.

3. Circulaire du 27 mai 1916.

4. Circulaire du 15 mai 1915.

Et quelle prescription appliquer aux demandes de réparations civiles ? La prescription quinquennale avec cette particularité que cette prescription commence à courir à partir du 1^{er} janvier de l'année pendant laquelle le dommage s'est produit. De telle sorte qu'un accident survenu le 15 mai 1919 sera couvert par la prescription quinquennale le 1^{er} janvier 1924 (art. 9 de la loi du 29 janvier 183).

Cette prescription quinquennale ne fait cependant pas obstacle aux demandes gracieuses dites à titre de secours.

D'une manière générale toute demande en réparation civile doit être accompagnée de pièces justificatives et adressée au ministre soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités militaires locales, Général commandant de Région, ou Sous-Intendant militaire du chef-lieu du département, de la situation des biens endommagés ou du lieu où l'accident s'est produit.

Cette demande doit être formulée sous forme de mémoire sur papier timbré (1).

Si la demande n'est pas adressée sur papier timbré, la réclamation est retournée à son auteur qui est invité à se conformer à la loi du 13 brumaire an VII qui prescrit à peine d'amende de rédiger sur

1. Loi du 13 brumaire an VII.

papier timbré les mémoires et pétitions adressés aux ministres.

Toutefois, certaines demandes adressées aux Sous-Intendants militaires compétents pour faire des offres sont rédigées sur papier libre et ne doivent être refaites sur papier timbré qu'en cas de refus, par le pétitionnaire, des offres de ces fonctionnaires. Il en est ainsi notamment pour les demandes relatives aux dégâts de jets de grenades (1).

Il a été fait une large exception au principe de la loi du 13 brumaire an VII par l'instruction du 25 janvier 1912 qui dans son article 4 prescrit que si les intéressés avaient à réclamer une somme inférieure à 10 francs, pour la réparation d'un grief, les autorités militaires, pour éviter les formalités du timbre, sont autorisées à instruire des demandes verbales et à transmettre des propositions à l'administration centrale.

Les factures ou mémoires produits à titre de pièces justificatives, dont le montant a été soldé par les réclamants sont exempts de la formalité du timbre de dimension et ne sont astreints qu'à celle du timbre de quittance, lorsqu'il y a lieu. Les signatures apposées sur ces pièces doivent être légalisées.

Les demandes ne tendant qu'à l'obtention d'un

1. Circulaire du 15 mai 1916.

secours sont pareillement exemptes de la formalité du timbre de dimension.

La question de savoir qui avait qualité pour signer une requête en matière de réparation civile a été résolue de la manière suivante.

Ont seuls qualité les intéressés ou à leur défaut, les avoués choisis par eux et toute procuration spéciale est exigée de toute autre personne intervenant pour introduire une réclamation au nom d'un tiers.

Par contre, les renseignements subséquents peuvent être fournis par toute personne désignée par le requérant, même par un avocat.

Les notifications des décisions sont faites aux intéressés, à leurs avoués ou autres mandataires régulièrement autorisés, à l'exception des avocats qui ne peuvent être mandataires.

Une dérogation spéciale est d'ailleurs faite pour les personnes illettrées. Celles-ci peuvent introduire leurs réclamations si elles sont signées de deux personnes qui certifieront que le requérant, ne sachant pas écrire, a opposé une croix, sous la réserve que les signatures de ces deux personnes soient légalisées.

L'autorité saisie d'une réclamation en réparation civile, par suite soit d'un accident occasionné par un militaire dans l'accomplissement d'un service commandé ou par des animaux ou attelages de l'armée, soit pour tout autre dégât causé aux immeu-

bles ou au matériel par les mêmes, fait procéder à telles expertises qu'il lui plait, par les agents reconnus experts par le Législateur, tantôt officiers du génie et tantôt officiers d'Intendance, et à telles enquêtes qu'elle juge utiles, soit auprès de l'auteur de l'accident, soit auprès de la victime, soit enfin auprès de toute autre personne honorable.

A la suite des rapports auxquels donnent lieu ces expertises et enquêtes, le Général commandant de subdivision ou le Sous-Intendant militaire offrent directement aux intéressés dans la limite de la délégation permanente que leur a faite le ministre (1) l'indemnité qui leur semble équitable.

Cette délégation donnée par le ministre aux Généraux commandant de subdivision et Sous-Intendant militaire ne s'applique qu'aux indemnités inférieures à 500 francs.

Toutefois la circulaire du 9 juin 1916 a étendu cette délégation à 2.000 francs lorsqu'il s'agit d'indemnités autres que celles relatives à des accidents d'animaux appartenant à des particuliers pour lesquelles la délégation ministérielle de 500 francs a été maintenue.

En cas d'acceptation, le Sous-Intendant militaire compétent mandate le montant de la créance et le Général commandant la subdivision, le cas échéant,

1. Circulaire du 9 juin 1916.

adresse une expédition de sa décision au service de l'Intendance et l'invite à faire mandater le montant de son offre acceptée sur les crédits des réparations civiles.

En cas de refus de l'indemnité offerte, le dossier de la réclamation est transmis au ministre à qui il appartient de prendre une décision.

De telle sorte que le ministre est compétent pour les réclamations inférieures soit à 500 francs, soit à 2.000 francs suivant la distinction ci-dessus quand les offres faites par les Généraux commandant de subdivision et les Sous-Intendants militaires n'ont pas été acceptées et pour les réclamations respectivement supérieures à ces chiffres, portées directement devant lui.

Les décisions du ministre sont notifiées à l'intéressé soit directement par lettres signées du ministre, soit par l'intermédiaire du Général commandant de subdivision, ou du Sous-Intendant militaire, par les soins de la gendarmerie, sous forme d'extraits reproduisant littéralement le texte approuvé par le ministre.

Les requérants sont invités à donner récépissé, mais ils sont avertis que cette formalité n'engage à quoi que ce soit leur liberté d'action, qu'elle n'a pour effet que de déterminer authentiquement le point de départ du délai de recours contre la décision.

En cas de refus de donner récépissé, procès-verbal

de la notification est dressé et l'expédition de la décision ministérielle est laissée entre les mains du requérant.

En cas de refus de recevoir, même sans délivrance de récépissé, l'extrait de la décision, cette pièce est remise au maire.

Les titulaires d'indemnité, sont, en outre, avertis qu'ils peuvent se présenter à la Sous-Intendance, pour y retirer un mandat de paiement, en échange d'une formule de désistement sur papier libre, de toute réclamation ultérieure pour l'objet de leur demande, moyennant le paiement de l'indemnité allouée.

A l'égard des personnes ne demeurant pas au siège de la Sous-Intendance, le mandat leur est remis par les moyens dont dispose l'ordonnateur, si elles en font la demande accompagnée d'une formule de désistement.

Lorsque la réclamation d'indemnité vise la réparation de dégâts, suivant état décompté produit par le requérant et n'a pas donné lieu à aucune contestation, il n'est pas exigé d'acte de désistement.

A l'égard des accidents survenus à des femmes mariées, le désistement doit porter la signature du mari avec la mention « Bon pour autorisation matrimoniale », par application des règles du droit civil.

A l'égard des orphelins mineurs, le tuteur doit être autorisé par le conseil de famille à accepter la déci-

sion ministérielle. De plus, l'avis de trois jurisconsultes désignés par le Procureur de la République près le tribunal de première instance, doit être requis par le tuteur ; enfin la transaction doit être homologuée par jugement du tribunal civil, ce qui n'est encore autre chose que l'application des règles du Code civil (art. 467).

En ce qui concerne les enfants naturels reconnus de l'un de leurs ascendants, cet ascendant doit demander au tribunal statuant en la chambre du conseil l'autorisation de transiger.

Ces formalités étant coûteuses, le désistement du tuteur des orphelins ou de l'ascendant de l'enfant naturel reconnu est tenu pour suffisant jusqu'à 500 fr. chaque fois qu'il n'y a pas litige porté devant le tribunal.

CHAPITRE II

PARTICULARITÉS DE QUELQUES DEMANDES EN RÉPARATIONS CIVILES

Le chapitre précédent nous a donné une idée générale de la procédure à suivre pour arriver au règlement des dommages dont réparation est due par l'Etat au titre des réparations civiles.

Mais si le proverbe a pu dire qu'il n'y a pas de règle sans exceptions, nous pouvons presque dire qu'en la matière des réparations civiles il n'y a pas de règle, mais uniquement des exceptions ou du moins qu'il y a autant de règles que de cas d'espèce tant la législation d'avant-guerre et plus encore la législation issue de la période de guerre qui s'achève ont créé des législations spéciales dont les principales feront l'objet de trois sections.

Dans la première section nous traiterons des dommages résultant du passage des troupes par le bivouac ou occupation de très courte durée assimilable au bivouac.

Dans la deuxième des dommages résultant des exercices de jets de grenades.

Dans la troisième des dommages résultant d'accidents causés par les troupes en campagne.

PREMIÈRE SECTION

DOMMAGES RÉSULTANT DU PASSAGE DES TROUPES PAR LE BIVOUAC OU OCCUPATION DE TRÈS COURTE DURÉE ASSIMILABLE AU BIVOUAC.

Au début de cette thèse nous avons supposé une troupe arrivant dans un village et nous avons vu que si un petit nombre de privilégiés ont la bonne fortune de trouver les douceurs d'un bon lit et d'autres l'abri assez appréciable d'une bonne grange, nombreux étaient ceux qui devaient coucher sous la tente élevée hâtivement dans la pâture ou le pré voisins.

Et puis, les hommes casés tant bien que mal, il reste encore leurs auxiliaires : les chevaux qu'il faut parquer, les canons, caissons qui ne peuvent errer à l'aventure le long des grandes routes. Force est de les ranger tantôt dans les terrains tantôt dans les pâtures.

Or, ces bivouacs, ces occupations d'une journée, d'une nuit quelquefois, ne peuvent se faire sans entraîner une détérioration plus ou moins grande des

propriétés ainsi occupées : c'est la récolte qui est piétinée et détruite ; c'est le sol qui est défoncé et rendu impropre à toute culture, à toute production pour un laps de temps quelquefois assez long ; ce sont encore les haies rongées, les arbres brisés et coupés.

Comment ces dégâts vont ils être réparés ?

En raison de la mobilité même des troupes en campagne, il est assez difficile de pouvoir préconiser, pour leur installation quelquefois d'un jour, ou même de quelques heures, la délivrance d'ordres de réquisition et de reçus de prestations fournies. Dans la pratique on n'y songe d'ailleurs pas. Les hommes s'installent au petit bonheur sous la tente, les chevaux s'alignent à la corde et le matériel est rangé dans la propriété la plus voisine, sans s'occuper d'ailleurs de savoir quel est le propriétaire des immeubles ainsi occupés ou si cette installation de fortune causera dommage à qui que ce soit.

Le propriétaire des immeubles qui ont ainsi servi à ces installations précaires, va-t-il se trouver privé de toute indemnité du fait qu'aucun ordre de réquisition ni reçu de prestations fournies ne sont entre ses mains ? Pas le moins du monde. Il obtiendra réparation du préjudice dont il a souffert, mais par une procédure toute administrative qui n'a rien de commun avec la procédure des dégâts de logement et de cantonnement.

De prime abord, voir régler les occupations tem-

poraires d'immeubles au titre des réquisitions et les dommages de bivouac et d'occupations de très courte durée au titre des réparations civiles paraît assez anormal. Aucun doute n'est possible cependant sur cette solution. L'instruction du 25 janvier 1912 (article 43) est formelle à ce sujet. « Les dégâts causés sur des terrains par le bivouac, ainsi que par le dépôt du matériel, sont évalués et réglés dans les conditions fixées pour les dégâts des manœuvres du deuxième groupe par les articles 22, 23 et 24 de l'instruction du 17 août 1907 ».

Or dit l'article 22 de cette dernière instruction le mode d'évaluation prévu par la loi du 3 juillet 1877 ne s'applique qu'aux manœuvres du premier groupe. Donc les manœuvres du deuxième groupe et partant les dommages de bivouac ne sauraient être régis par la grande loi des réquisitions.

La circulaire du 20 octobre 1918 n'est pas moins explicite. Cette instruction (17 août 1907) faite pour les manœuvres du temps de paix peut être rarement appliquée *en dehors des cas de dégâts ou dommages causés par le parcours des troupes ou par une occupation extrêmement brève assimilable au bivouac*. Aucun doute n'est donc possible, cette instruction de 1907 est seule applicable au bivouac et aux occupations très brèves assimilables au bivouac sous réserve de quelques modifications apportées par des circulaires récentes, pour rendre applicable en temps

de guerre une instruction prévue pour le temps de paix.

La victime d'un dommage de bivouac doit faire constater les dégâts dont il demande réparation soit par le maire, soit par le juge de paix qui dressent des procès-verbaux de constat analogues à ceux que nous avons étudiés dans la première partie de cette thèse et cela soit après chaque départ de troupe, soit lorsque des occupations successives semblent devoir prendre fin (1).

Ces procès-verbaux de constat dressés, le réclamant établit le devis des dégâts dont il se plaint, indiquant la nature de la propriété occupée (terre, pâture, vigne), surface endommagée, nature de la récolte ; il fait connaître le montant de sa réclamation et il remet au maire de la commune de la situation des immeubles les procès-verbaux de constat, devis et chiffre du montant de la réclamation.

Le maire dresse en double exemplaire les états dits états modèle A et saisit directement de la réclamation de son administré le Sous-Intendant militaire du chef-lieu du département de la commune intéressée à qui il adresse les états modèle A et les pièces annexées, sans passer par l'intermédiaire de la commission départementale d'évaluation.

Ce fonctionnaire fait procéder à telles enquêtes

1. Circulaire du 26 mai 1916.

qu'il croit utiles, tant auprès des corps qui ont pu commettre des dégâts de bivouac qu'auprès des personnes honorables susceptibles de le renseigner ; il se transporte lui-même sur les lieux et si la réclamation est inférieure à 2.000 francs, fixée après avis de la Commission spéciale d'évaluation l'indemnité qu'il estime équitable et en fait l'offre au réclamant.

En cas d'acceptation le montant de l'indemnité offerte est mandaté par ses soins.

Dans le cas contraire, ce fonctionnaire transmet le dossier de la réclamation avec rapport détaillé au Général commandant la subdivision (1). Sur le vu des pièces du dossier, cet officier général révisé ou maintient le montant de l'offre et sa décision est notifiée à l'intéressé.

Lorsque le réclamant accepte l'offre qui lui est faite par le Général, celle-ci lui est mandatée par les soins du Sous-Intendant militaire compétent.

Mais quand l'indemnité réclamée est supérieure à 2.000 francs, ou quand étant inférieure, le réclamant ne croit pas devoir accepter l'offre qui lui a été faite par le Général compétent, le réclamant est invité à produire sa demande sur papier timbré et le dossier de l'affaire complété par un exposé des motifs de la décision (pour le cas de refus de l'offre seulement) est adressé au ministre.

1. Circulaire du 9 juin 1916.

La décision du ministre est enfin notifiée à l'intéressé dans la forme ordinaire décrite dans le chapitre précédent.

Il n'est point malaisé de retrouver les origines de cette procédure : c'est un amalgame de la loi de 1877 par la nécessité des procès-verbaux de constat et l'intervention de la Commission spéciale d'évaluation et de l'instruction de 1907 modifiée par des circulaires récentes, tendant à donner pouvoir à l'Intendant de faire des offres aux intéressés, sauf intervention du Général commandant de subdivision et du ministre.

Que penser de cette combinaison. Disons d'abord qu'elle a donné de bons résultats en permettant de régler rapidement les réclamations inférieures à 2.000 francs par suite des pouvoirs conférés à l'Intendant dont la justice a conservé quelque chose de la renommée de celle de ses prédécesseurs.

Malgré cela nous ne pouvons l'approuver et voici pourquoi : A notre point de vue, le bivouac est en tout semblable au logement et au cantonnement, dès lors pourquoi créer une procédure spéciale ? N'aurait-il pas été aussi simple et aussi facile pour le ministre, puisqu'il devait créer un système nouveau à coups de circulaires, de décider que les dégâts de bivouac seraient réglés comme les dégâts de logement et de cantonnement ?

DEUXIÈME SECTION

DOMMAGES RÉSULTANT DES EXERCICES DE JETS DE GRENADES

A peu près dans tous les camps où la troupe est venue se reposer des fatigues du front il a été créé des champs d'exercices de jets de grenades.

Par suite du danger que présentent ces exercices, les propriétaires riverains de ces champs comme ceux de ces champs eux-mêmes s'abstenaient de cultiver leurs propriétés et éprouvaient ainsi un réel préjudice.

La question de savoir comment ces derniers seraient réglés fut posée à M. le Ministre par le maire d'Aumerval (Pas-de-Calais) dont les administrés avaient à se plaindre de semblables dégâts.

La réponse fut la circulaire du 15 mai 1916.

Après avoir posé en principe le droit à indemnité lorsque les exercices de jets de grenades ont causé des dégâts ou simplement mis le propriétaire ou les riverains de ces champs d'exercices dans l'impossibilité d'exécuter les travaux de culture, cette circulaire trace les formalités à remplir pour que tout intéressé obtienne réparation du préjudice dont il a souffert.

D'après cette circulaire, pour arriver à réparation

des dommages causés, il y a lieu de réunir, soit immédiatement après la cessation des exercices, s'ils sont purement occasionnels, soit périodiquement, s'il s'agit d'exercices effectués d'une manière continue, une Commission spéciale d'évaluation de dégâts comme en matière de champ de tir.

Cette Commission est réunie sur convocation de son président, lui-même saisi directement des réclamations faites sur papier libre par les intéressés.

Ceux-ci justifient leurs réclamations en indiquant le genre de préjudice dont ils ont souffert : impossibilité de cultiver telle ou telle surface de terre, d'exploiter telle ou telle superficie de pâture, dommage direct au fonds de la propriété, prix demandé.

Cette Commission se compose :

- 1^o Du Sous-Intendant militaire président ;
- 2^o D'un officier d'Administration porteur d'une avance ;
- 3^o D'un idoine civil.

Elle fixe les indemnités et les paie séance tenante, si le chiffre en est admis par les intéressés au moyen des fonds d'avance dont l'officier d'administration est porteur.

En cas de refus par les intéressés de la Commission, un rapport collectif est transmis à l'Etat-Major général (Premier bureau). Le ministre est alors appelé à statuer par une décision qui est notifiée à l'intéressé et ce dernier peut, s'il le juge à propos,

déferer la décision du ministre au Conseil d'Etat.

Cette circulaire innove sur plusieurs points. D'après elle, la Commission spéciale d'évaluation doit fixer elle-même les indemnités et les payer en cas d'acceptation de la part des intéressés, alors, que toutes les Commissions spéciales dont nous sommes occupé jusqu'à présent ont pour simple fonction de donner des avis.

Cette innovation est le triomphe de la manière de voir que nous avons préconisée dans notre introduction, alors que nous regrettons que les Commissions spéciales soient de simples donneuses-d'avis.

Aucune autre Commission spéciale d'évaluation n'ayant pareil pouvoir, comment se fait-il que celle-ci puisse fixer l'indemnité et le cas échéant la payer ? La chose peut cependant s'expliquer. L'auteur de la circulaire du 15 mai 1906 est non le ministre, mais le Général commandant en chef et celui-ci s'est visiblement inspiré de l'instruction du 17 août 1907, régissant les dégâts de manœuvre du deuxième groupe, en substituant à l'officier chargé de constater ces dégâts et de les payer en cas d'accord, la Commission spéciale d'évaluation.

Malgré cette heureuse innovation, une critique nous paraît cependant fondée à savoir qu'il est regrettable que ces réparations soient faites au titre des réparations civiles.

Les tribunaux judiciaires compétents en matière

de dégâts causés par les champs de tir étaient, ce nous semble, tout désignés pour connaître les dégâts causés par les exercices de jets de grenades.

TROISIÈME SECTION

DOMMAGES RÉSULTANT D'ACCIDENTS CAUSÉS PAR LES TROUPES EN CAMPAGNE

Une double observation est faite au début de cette étude, à savoir :

Il n'est point dans notre intention de rechercher comment sont régis les accidents qui peuvent arriver aux militaires, mais bien plutôt quelles sont les règles qui président à la réparation des dommages causés par des accidents survenus aux personnes étrangères à l'armée du fait de celle-ci.

Et, pour que ces accidents donnent lieu à indemnité, deux conditions sont requises : qu'il n'y ait pas faute ou négligence de la part de la victime et qu'il n'y ait pas faute lourde de l'agent auteur de l'accident.

L'Etat ne saurait donc être tenu pour responsable de la mort d'une personne qui se serait volontairement jetée sur une automobile en marche ; pas plus d'ailleurs qu'une compagnie des chemins de fer n'est tenue pour responsable de la mort de *Primus*, qui

pour se suicider, se couche sur la voie où doit passer un train.

L'accident causé par la faute lourde de l'agent ne saurait non plus engager la responsabilité de l'Etat. L'article 17 de l'instruction du 25 janvier 1912, est formelle à ce sujet. « Les accidents causés au cours de l'exécution du service par les militaires engagent seule la responsabilité civile de l'Etat, sous la condition expresse que ces accidents ne sont pas le résultat d'une faute lourde personnelle se dégageant de l'exécution du service. »

Ces deux observations faites nous ferons sous trois paragraphes l'étude de la réparation des dommages que peuvent occasionner les accidents.

Sous le paragraphe premier nous traiterons des accidents de personnes.

Sous le paragraphe deux des dommages causés aux choses par les accidents.

Et sous le paragraphe troisième des dommages résultant des incendies.

§ 1^{er}. — Des accidents de personnes.

Bien que relativement rares des accidents de personnes se sont cependant produits. Ici c'était une automobile, qui lancée à toute allure renversait le passant, là un cheval emballé qui, dans un écart,

blessait quelqu'un, ailleurs un camion qui, arrivé à un croisement de rue, se jetait sur un autre véhicule et blessait le conducteur.

Ces accidents ont causé les incapacités les plus diverses, les unes temporaires, les autres permanentes, celles-ci partielles, celles-là totales. Quelle est alors pour les victimes, la marche à suivre pour arriver à la réparation à laquelle elles ont droit à l'encontre de l'Etat ?

Sitôt l'accident arrivé, l'intéressé doit adresser sur timbre une demande d'indemnité au Général commandant la subdivision du lieu de l'accident (1). Il joint à sa demande les certificats des médecins qui lui ont donné des soins et toutes justifications qu'il juge utiles.

Le Général compétent fait procéder à toutes enquêtes qu'il croit nécessaires tant par le service de la gendarmerie que par l'intermédiaire de tel officier de son choix qui dresse un rapport relatant les circonstances dans lesquelles l'accident s'est produit et dresse lui-même un rapport qu'il envoie au ministre avec toutes pièces justificatives.

Après examen du dossier de la réclamation, le ministre statue et la procédure à suivre est alors celle prévue par l'instruction du 12 janvier 1912 ci-dessus

1. Instruction du 29 janvier 1912.

développée au chapitre premier de cette troisième partie.

§ 2. — Dommages causés aux choses par suite d'accidents

Les dégâts d'immeubles et objets mobiliers dont la réparation est assurée au titre des réparations civiles sont les dégâts causés par des automobiles sous l'effet d'une fausse manœuvre ou d'un détraquement de mécanisme et par des voitures dont les chevaux se sont emportés ou ont été mal dirigés ; tels sont en particulier les bris de devantures de magasins, d'appareils d'éclairage éclairant la porte d'entrée, de bancs, grilles, kiosques, édicules divers, échafaudages, palissades temporaires, lampadaires, véhicules en station, etc.

La demande relative à la réparation de ces dégâts doit être adressée sur timbre ainsi qu'un devis descriptif et estimatif dressé sur papier libre, au Général commandant la subdivision du lieu de l'accident.

Cet officier général fait procéder à une enquête sur les causes de l'accident et à une expertise du dégât causé, par un officier de la chefferie du génie de son ressort seule compétente en cette matière.

Sur le vu de ces enquêtes et expertise, il dresse un rapport et fait des offres à l'intéressé si le mon-

tant de l'indemnité ne dépasse pas 2.000 francs (1). Toutefois sa compétence est réduite à 500 francs en cas d'accidents d'animaux (1).

En cas d'acceptation le Général commandant la subdivision adresse une expédition de sa décision au service de l'Intendance et l'invite à faire mandater le montant de la créance.

En cas de refus de l'offre ou encore lorsque le montant de l'indemnité réclamée est respectivement supérieur à 500 francs ou à 2.000 francs, le dossier de l'affaire est transmis au ministre qui statue dans la forme du chapitre premier de la présente partie, sauf recours devant le Conseil d'Etat.

§ 3. — Dommages résultant des incendies

Les incendies des immeubles dans lesquels est stationnée la troupe sont soumis, ainsi que les dommages résultant des champs de tir, à une double législation suivant que ces incendies se déclarent dans la zone de l'intérieur ou dans la zone des armées, du moins en ce qui concerne la procédure de l'enquête relative à ces incendies.

La victime d'un dommage d'incendie doit, pour faire valoir ces droits, adresser une demande sur timbre à un franc au Général commandant le corps

1. Circulaire du 9 juin 1916.

d'armée dont le groupe placé sous son autorité est l'auteur présumé de l'incendie (1).

Cet officier général, fait procéder par un officier de son corps à une enquête administrative ayant pour objet de faire ressortir les conditions dans lesquelles le feu est apparu. A cet effet, l'officier enquêteur recueille les dépositions individuelles des militaires ayant cantonné dans les bâtiments incendiés ainsi que celles des militaires qui auraient aperçu les premières lueurs.

Il joint à ces témoignages les déclarations des propriétaires ou fermiers de l'immeuble ainsi que toutes autres recueillies par la gendarmerie.

Le général commandant le corps d'armée dans la région duquel s'est produit l'incendie, délègue un officier du génie ou un officier d'administration du génie pour la constatation des dégâts d'immeubles et un fonctionnaire de l'Intendance pour la constatation de la valeur des denrées, meubles, effets et objets présumés incendiés.

Et si les troupes qui occupaient le bâtiment incendié n'appartiennent pas au corps d'armée dans la région duquel l'incendie s'est produit, le soin de désigner les officiers du génie et de l'Intendance incombe au général commandant ce corps d'armée. Par suite le dossier de l'enquête administrative faite

1. Article 32 de l'Instruction du 17 août 1907.

par les soins du chef de corps sera transmis à cet officier général, pour être ensuite adressé par lui avec le dossier d'expertise au ministre.

Dans la zone des armées, la procédure à suivre réglée par les circulaires du 14 février et 9 mai 1916 est à peu de chose près celle de l'article 32 de l'instruction du 17 août 1907.

La seule différence sensible consiste dans ce fait, que la demande d'indemnité doit être adressée au général commandant la subdivision du lieu du sinistre, chargé de faire procéder à enquête et expertise par les officiers ci-dessus désignés et de transmettre le dossier de l'affaire au ministre.

CHAPITRE III

OBSERVATIONS SUR LE PRINCIPE DES RÉPARATIONS CIVILES SON ÉVOLUTION POSSIBLE

Au début de cette thèse nous nous proposons, en préconisant la responsabilité de l'Etat par application de l'article 1384 du Code civil, de faire une longue dissertation sur le mode préconisé en France pour arriver à la réparation des dommages dont l'Etat peut être tenu pour responsable.

Mais l'étude que nous nous étions proposée terminée, nous hésitons à entreprendre pareille tâche. Aussi, nous nous bornerons au développement de quelques idées personnelles qui nous paraissent, au début de notre carrière, comme devant servir de base à une législation future qui serait ni moins juste ni moins appréciée que celle qui régit actuellement les réparations civiles.

Quelle est la base du système français ? Le principe de la séparation des autorités administratives

et judiciaires, posé par la loi des 16 et 24 août 1790 (titre II article 13 (1)).

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. »

De ce principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires nous en sommes l'ardent partisan et nous ne croyons pas, après les mauvais résultats qu'avait donnés, sous l'ancien régime, la confusion des fonctions, qu'aucun esprit avisé puisse être opposé à ce principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Mais la séparation des autorités administratives et judiciaires, posée en principe, nous estimons que ce principe a été porté trop loin dans ses conséquences.

En effet, que les ordres des administrateurs échappent à la connaissance des tribunaux judiciaires, que le juge n'ait pas à connaître ni à apprécier la légalité d'un décret portant règlement d'administration publique ou d'un arrêté préfectoral ordonnant la fermeture d'un établissement insalubre, ouvert sans autorisation, c'est bien, c'est nécessaire même sous

1. Ce principe a passé dans notre Code pénal sous la forme de l'article 127.

peine d'entraver le rôle de l'Administrateur et de rendre son autorité illusoire (1).

Mais donner des ordres n'est qu'une fraction des attributions des administrateurs, ceux-ci étant appelés, de par leurs fonctions à faire des actes comme représentant l'Etat personne et comme puissance publique.

Les actes faits par les administrateurs comme représentant de l'Etat personne, sont les actes de gestion que nous définirons avec M. Berthélemy « Actes que font les administrateurs en tant que représentants légaux des personnes administratives, soit pour le domaine privé dont ils ont la garde, soit pour les services publics dont ils ont la charge ».

Quel intérêt y a-t-il à distinguer les actes de gestion des actes de puissance publique ! L'intérêt est grand à deux points de vue, au point de vue de la compétence et au point de vue de la base de l'indemnité à allouer en cas de préjudice causé.

Relèveront, en principe, des tribunaux judiciaires les actes de gestion et la réparation du préjudice que ceux-ci peuvent causer, aura pour base l'article 1384 du Code civil.

Au contraire, les actes de puissance publique relèveront, en principe, des tribunaux administratifs et

1. Le contraire est cependant admis, puisque l'autorité judiciaire est compétente pour juger les infractions aux règlements légalement faits (art. 471-15° du Code pénal).

si leur exécution entraîne un dommage, celui-ci donnera lieu à réparation non point en vertu de l'article 1384 du Code civil, mais par application du principe d'équité qui veut qu'un seul ne souffre pas du préjudice causé dans l'intérêt de tous.

Pour la réparation des dommages qui nous intéressent, toute la question est de savoir si ces dommages résultent d'un acte de puissance publique ou d'un acte de gestion.

Disons tout de suite qu'ils sont considérés comme des actes de puissance publique et comme tels soumis à la juridiction administrative ainsi que nous venons de le voir.

Nous ne contesterons point ce caractère bien qu'il nous paraisse difficile d'admettre qu'un accident commis sur la voie publique, par un automobiliste militaire, par exemple, mette en jeu l'autorité des administrateurs.

Mais il nous semble que dans ces faits dommageables deux choses devraient être considérées : le préjudice causé et la légalité de l'acte quand cette légalité peut être mise en jeu.

Primus à souffert d'un préjudice par suite du bivouac de la troupe, d'un accident causé par un militaire, d'un incendie présumé allumé par l'armée, de l'établissement d'un champ de jets de grenades. Ce sont bien des dommages dont il pourrait avoir à souffrir de son voisin *Secundus* qui peut mettre le

feu aux dépendances de *Primus*, le blesser à la chasse ou en voiture, et dès lors, nous ne voyons pas pourquoi, dans le second cas se dresse le tribunal judiciaire comme gardien de la propriété privée et de la liberté individuelle et dans le premier cas le tribunal administratif avec son principe d'équité.

Dans l'un comme dans l'autre cas, le juge compétent devrait être le tribunal judiciaire et la base de l'indemnité l'article 1384 du Code civil, car, après tout, que fait la victime qui nous intéresse ? Elle ne prétend point que l'autorité militaire a eu tort d'installer un cantonnement dans son immeuble que l'incendie a détruit, ni un champ de jets de grenades dans sa propriété qu'il n'a pu travailler, ni même encore d'avoir fait circuler les automobilistes qui lui ont causé préjudice, ce qu'elle demande, c'est la juste réparation du tort qu'elle a éprouvé pour le bien de tous et le tribunal judiciaire nous paraît tout désigné pour lui donner satisfaction.

Au reste, qui songerait à soutenir que l'autorité administrative s'est trouvée amoindrie parce que le tribunal civil est compétent en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique et en matière de réquisition, et cette autorité administrative ne serait pas davantage amoindrie du fait que le tribunal civil qui connaît des dégâts causés par les champs de tir, connaîtrait des dégâts causés par les jets de grenades.

On ne saurait soutenir non plus que c'est le souci

du maintien du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui a édicté ces solutions, puisque contrairement à ce principe l'autorité judiciaire est compétente en matière administrative :

1° Pour juger les infractions aux règlements légalement faits (article 471-15° du Code pénal).

2° En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (loi du 3 mai 1841).

Et que le juge administratif est compétent dans le domaine judiciaire :

1° En matière de travaux publics (loi du 28 Pluviôse an VIII) ;

2° En matière de ventes domaniales (loi du 28 pluviôse an VIII).

3° Et pour déclarer l'Etat débiteur (loi des 17 juillet et 8 août 1790 et du 26 septembre 1793).

La vérité nous semble être la suivante : le Législateur révolutionnaire avait tout frais à la mémoire, les abus qu'avait entraînés sous l'Ancien Régime, la confusion des pouvoirs. Il crut devoir mettre fin à ces abus en posant en principe la séparation des autorités administratives et judiciaires, ce qui était bien, mais il alla trop loin dans les conséquences à tirer de ce principe.

En vertu de ce principe devraient seuls relever de la juridiction administrative les actes d'autorités dont l'interprétation par l'autorité judiciaire pour-

rait porter atteinte au prestige des administrateurs : mais devraient échapper à cette juridiction la réparation de tous les préjudices ne mettant pas en cause l'autorité des administrateurs tels les dommages dont nous nous sommes occupé dans cette troisième partie.

Vu : le Doyen
LARNAUDE

Vu : le président de la thèse
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. POINCARÉ

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ARMÉES FRANÇAISES EN CAMPAGNE. GÉNÉRALITÉS SUR CES DOMMAGES.	6
<i>Section I.</i> — Ces dégâts doivent-ils être réparés et par qui ?	8
<i>Section II.</i> — Les Commissions d'évaluation.....	18
§ 1. — Commission départementale d'évaluation..	20
§ 2. — Commission spéciale d'évaluation.....	27
§ 3. — Commission centrale d'évaluation.....	30

PREMIÈRE PARTIE

LES DÉGÂTS DE LOGEMENT ET DE CANTONNEMENT.....	35
CHAPITRE PREMIER. — Définition du logement, du can- tonnement et du bivouac.....	35
CHAPITRE II. — Eléments des dégâts de logement et de cantonnement.....	41
Appendice I. — Dégâts sur la ligne de feu.....	58
Appendice II. — Vols et pillages.....	60
CHAPITRE III. — De l'observation de certains délais pour la constatation des dégâts. De la forclusion et des formalités spéciales à ces dégâts.....	66

<i>Section I.</i> — Délais impartis pour faire constater les dégâts. Forclusion.....	66
§ 1. — Régime de la loi du 3 juillet 1877.....	71
§ 2. — Régime du Décret du 27 décembre 1914...	72
§ 3. — Régime de la loi du 20 juillet 1918.....	74
<i>Section II.</i> — Formalités spéciales : procès-verbal de Constat.....	83
§ 1. — Qui a qualité pour dresser le procès-verbal de Constat.....	84
§ 2. — A quel moment doit être dressé le procès-verbal.....	87
§ 3. — Que doit contenir ce procès-verbal.....	90
§ 4. — Raison d'être de ce procès-verbal.....	94
Appendice. — Règlement de ces dégâts quand la procédure régulière n'a pas été suivie	95
CHAPITRE IV. — Règlement des dégâts de logement et de cantonnement.....	97
<i>Section I.</i> — Procédure administrative.....	98
<i>Section II.</i> — Procédure judiciaire.....	111
CHAPITRE V. — Critiques et essais de législation	122

DEUXIÈME PARTIE

DOMMAGES AUTRES QUE LES DÉGÂTS DE LOGEMENT ET DE CANTONNEMENT, RÉGIS PAR LA LOI DU 3 JUILLET 1877.....	147
CHAPITRE PREMIER, — Occupations temporaires de terrains et pâtures.....	149
<i>Section I.</i> — Occupations temporaires pour camps de repos, d'instruction et autre.....	153
<i>Section II.</i> — Occupations temporaires pour établissements de chemins de fer.....	164
<i>Section III.</i> — Occupations temporaires pour établissements de champs de tir.....	166

CHAPITRE II. — Occupations temporaires d'immeubles bâtis	171
<i>Section I.</i> — Immeuble pour le Service de santé....	172
§ 1. — Régularisation des occupations en cours...	174
§ 2. — Régime actuel.....	175
<i>Section II.</i> — Immeubles pour établissements industriels.....	186
CHAPITRE III. — Appréciation sur les occupations temporaires	190
Appendice. — Exemption des droits de timbre et enregistrement gratis.....	193

TROISIÈME PARTIE

DES RÉPARATIONS CIVILES. GÉNÉRALITÉS.....	199
CHAPITRE PREMIER. — Principes généraux sur les réparations civiles.....	201
CHAPITRE II. — Particularités de quelques réparations civiles.....	209
<i>Section I.</i> — Le Bivouac.....	210
<i>Section II.</i> — Exercices de jets de grenades	216
<i>Section III.</i> — Accidents.....	219
§ 1. — Accidents de personnes.....	220
§ 2. — Accidents aux choses.....	222
§ 3. — Incendies.....	223
CHAPITRE III. — Observations sur le principe des réparations civiles.....	226

